

ISSN 1807 – 6203
Edição especial

Revista
ESMAFE

Escola de Magistratura
Federal da 5ª Região

TRF 5ª Região
Recife – Pernambuco
v.1 - 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**

Revista ESMAFE	Recife	v. 1	n. 19	p. 3-440	2009
-----------------------	---------------	-------------	--------------	-----------------	-------------

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. 1, n. 19, mar. 2009.

ISSN 1807 – 6203

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

CDU 340

EDITORIAL

Entre os 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. Trata-se do 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 Getúlio 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 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 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

CRIAÇÃO DE VARAS DO IDOSO – UMA NECESSIDADE HUMANISTA IMEDIATA PARA O PODER JUDICIÁRIO FEDERAL DO CEARÁ.....	09
Adriana Leal Maia	
A REFORMA GERENCIAL DO PODER JUDICIÁRIO UM CASO CONCRETO: INOVAÇÕES NA 10ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA FEDERAL DO ESTADO DO CEARÁ, NO TRIÊNIO 2005–2007.....	53
Alcides Saldanha Lima	
RACIONALIZAÇÃO DE MÉTODOS E ESTRATÉGIAS NOS PROCEDIMENTOS E PROCESSOS ENVOLVENDO ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS.....	133
Danilo Fontenele Sampaio Cunha	
PRINCÍPIO DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO: ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	177
Júlio Rodrigues Coelho Neto	
GESTÃO AMBIENTAL NO PODER JUDICIÁRIO.....	233
Leonardo Resende Martins	
DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E GESTÃO JUDICIÁRIA: PRÁTICAS ADOTADAS PARA A REDUÇÃO DO TEMPO DE DURAÇÃO DO PROCESSO CIVIL EM UMA VARA FEDERAL.....	283
Raquel Rolim Pereira Galvão de Melo	
GESTÃO DE INSPEÇÃO PERMANENTE EM UMA UNIDADE JUDICIAL: UMA PROPOSTA CONSTRUÍDA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL ADJUNTO À 7ª VARA FEDERAL DE SERGIPE.....	333
Ronivon de Aragão	
A ADMINISTRAÇÃO DE UM JUIZADO ESPECIAL FEDERAL E O PRINCÍPIO DA CELERIDADE	375
Sérgio Fiuza Tahim de Sousa Brasil	

CRIAÇÃO DE VARAS DO IDOSO – UMA NECESSIDADE HUMANISTA IMEDIATA PARA O PODER JUDICIÁRIO FEDERAL DO CEARÁ

Adriana Leal Maia¹

RESUMO

Neste trabalho, demonstram-se, em linhas gerais, o envelhecimento populacional, o idoso e suas expectativas e a importância do reconhecimento dessa realidade como forma de o Poder Judiciário se preparar estruturalmente para uma melhor gestão dos serviços prestados ao seu público. Discute-se o conceito de *acesso à Justiça* da forma mais elementar à mais efetiva, ou seja, desde a localização da sede do fórum, o conforto dos balcões de atendimento e a preparação dos servidores até a marcha processual de forma mais célere e efetiva. Analisa-se a necessidade da implantação de Varas Federais especializadas nas causas propostas por pessoas com idade superior a 60 anos, buscando o confronto entre a exigência legal da celeridade e prioridade processual, como um dos direitos previstos no Estatuto do Idoso, e a estrutura da Justiça Federal do Ceará. Apontam-se os diversos problemas enfrentados na busca da efetividade da tutela jurisdicional, em especial o demorado processamento dos feitos, o que levou o Poder Público à criação dos Juizados Especiais ou de Pequenas Causas, em um esforço criativo de reestruturação da máquina judiciária, mas que não atende às causas mais complexas e de valor econômico superior a sessenta salários mínimos.

Considerando o grau de complexidade acerca da velhice, bem como da dificuldade de se oferecer um serviço público de qualidade ao idoso, conclui-se que o caminho para a construção de um Judiciário

digno de toda a credibilidade é a sensibilização dos agentes públicos para o reconhecimento de que os usuários da Justiça Federal são, em sua maioria, idosos e, como tais, possuem garantias de tratamento diferenciado no ordenamento jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: envelhecimento populacional, Estatuto do Idoso, acesso à Justiça.

INTRODUÇÃO

A título de definição do assunto, cuidar-se-á de demonstrar a premência de se fazer cumprir o Estatuto do Idoso — Lei nº 10.741/2003 e Lei nº 10.173/2001, no que se refere à especialidade de tratamento e à prioridade no processamento e julgamento das causas de valor econômico superior a sessenta salários mínimos propostas por pessoas idosas na Justiça Federal do Ceará.

Dando prosseguimento à delimitação do assunto, verificou-se que o Poder Judiciário Federal do Estado do Ceará não possui, em sua estrutura organizacional, uma serventia exclusiva de atendimento à pessoa maior de 60 anos, embora o Estatuto do Idoso preveja, expressamente, a possibilidade da criação de varas especializadas e exclusivas para as causas que envolvam pessoas idosas. O legislador atendeu ao princípio constitucional da compensação, inserido em diversos dispositivos, ao proteger o cidadão com necessidades especiais.

O atual modelo de serventia judicial na Seção Judiciária do Ceará queda-se obsoleto na medida em que não se preparou para se adequar às mudanças introduzidas pela nova legislação.

É assunto corrente na mídia que o Brasil não cuida ou mesmo respeita seus idosos, não os coloca em situação de igualdade com a

chamada *população ativa* nem oferece tratamento especial pela sua condição, não sendo matéria na pauta das políticas públicas.

Pesquisas em todo o mundo demonstram que a população está vivendo mais e envelhecendo mais tarde, causando um aumento populacional nunca antes visto, não sendo diferente no Brasil, o que obriga o Judiciário a enfrentar o desafio de reinventar o modelo de gestão nas serventias judiciais de modo a ser mais eficaz e eficiente na prestação do serviço jurisdicional a esse público.

A população envelhece, mas também se permite ser mais conscienciosa de seus direitos enquanto cidadã. A globalização, sem dúvida, gerou aumento na quantidade e qualidade das informações postas à disposição de todos, através da alta tecnologia empregada aos meios de comunicação, sendo fácil constatar que, com melhor acesso, aumentou o consumo de produtos como televisores, computadores domésticos, canais abertos e, principalmente, internet. Conseqüentemente, os idosos estão mais socializados em suas atividades e passam a ser mais exigentes, na medida em que se conscientizam do seu papel enquanto mercado de consumo.

Nesse contexto, a busca pelos direitos dos idosos no Judiciário cresceu, surgindo como preocupação o debate das seguintes questões: como conciliar a prioridade de tratamento que deve ser dada ao idoso, por expressa exigência legal, com a demorada prestação jurisdicional? Como atender digna e diferenciadamente o jurisdicionado pela condição especial de idoso com as atuais estruturas organizacional e física das Varas Federais da Seção Judiciária do Ceará? Como sensibilizar os servidores para essa realidade, para as necessidades desse público?

Pensando nessa problemática — de grande relevância social frente às muitas questões, em sua maioria, previdenciárias, postas em juízo — é que se pretende demonstrar a urgente implantação de uma

ou mais varas especializadas em ações propostas por pessoas maiores de 60 anos e cujo valor econômico da causa ultrapasse sessenta salários mínimos, de modo que não interfira na competência dos Juizados Especiais Federais, cuja demanda já ultrapassa as condições estruturais, comprometendo, inclusive, a essência do modelo: a rápida solução de litígios de menor relevância econômica.

Tornou-se premente humanizar a relação entre os usuários e os agentes públicos do Poder Judiciário Federal, uma vez que as ações propostas envolvem bens muito além dos materiais. As angústias das pessoas idosas quando percebem o quão demorado é o processo judicial e quão longínqua é a efetividade do seu direito, mesmo quando reconhecido legitimamente e de forma definitiva, leva ao descrédito da instituição na medida em que o acesso à Justiça, direito consagrado constitucionalmente, não é real.

Assim, a intenção é demonstrar, por meio de material didático e questionários junto aos servidores da Seção Judiciária do Ceará, que a especialização da Vara do Idoso se tornou urgente frente aos fatos sociais em torno da questão do tratamento do idoso no Brasil e especialmente no Estado do Ceará.

Objetivamente se buscará estabelecer os fatores de caráter administrativo e judicial que possibilitem ao jurisdicionado idoso, maior de 60 anos, um atendimento com conforto e prioridade quando ingressar com uma ação judicial na Justiça Federal do Ceará; explicar a necessidade de atenção especial ao público idoso apontando uma melhor otimização da estrutura física da Vara, em obediência ao Estatuto do Idoso; e indicar a necessidade de capacitação dos servidores, o que possibilitará maior qualidade no atendimento aos idosos.

A pesquisa bibliográfica, como método de análise das teorias que foram desenvolvidas por diferentes autores que possuem proximidade

com o tema escolhido, incluindo-se artigos e monografias, será um dos tipos de pesquisa. Serão visitadas obras que tratam do tema da velhice, tendo Simone de Beauvoir como referência principal, inclusive dos demais autores, visto que seu livro *A Velhice*, publicado pela primeira vez em 1970, já denunciava a “conspiração do silêncio” ou o descaso com que era tratada a velhice naquela época.

Como pesquisa documental, primeiro passo de qualquer pesquisa científica, foram utilizadas como fontes primárias a Constituição Federal, a Lei nº 10.173/2001, o Estatuto do Idoso — Lei nº 10.741/2003 —, a Lei nº 10.259/2001 e os dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Justiça Federal do Ceará.

Alguns autores, em especial aqueles que cuidam das leis previdenciárias, como Wladimir Novaes Martinez, comentam o Estatuto do Idoso e o consideram norma programática, ou seja, de eficácia contida, posto ser necessária uma adequação do Poder Público às exigências da lei. O autor inclusive critica a aposição do verbo *poderá* no enunciado do art. 70, que faculta ao Poder Público a criação de varas exclusivas dos idosos, quando se esperava que o legislador fosse mais eloquente na imperatividade colocada.

Serão utilizados alguns subsídios coletados em sítios governamentais, em especial os que trazem pesquisas com indicadores estatísticos, como o IBGE, com o fim de demonstrar a importância do reconhecimento dos direitos dos idosos frente ao atual contingente desse público-usuário da Justiça Federal.

A pesquisa de campo terá uma abordagem quantitativa, com um método formal, objetivo e sistemático, através de questionário diretivo, segundo o qual os dados coletados junto ao público respondente demonstrarão um panorama da situação mais ampla do fenômeno estudado, ou seja, o tratamento dispensado aos idosos enquanto

usuários dos serviços prestados pelo Judiciário Federal, permitindo uma generalização do resultado para toda a Justiça do Ceará.

1 A VELHICE: DESAFIOS E CONQUISTAS

O que define o sentido e o valor da velhice é o sentido atribuído pelos homens à existência, é o seu sistema global de valores. E vice-versa: segundo a maneira pela qual se comporta para com seus velhos, a sociedade desvenda, sem equívocos, a verdade — tantas vezes cuidadosamente mascarada — de seus princípios e de seus fins.

BEAUVOIR, Simone de (1909–1986).

1.1 Novas Imagens do Idoso

O século passado foi considerado o século da terceira idade, por ter registrado o maior número de pessoas com 60 anos ou mais, fato sem precedentes na história. A sociedade contemporânea, em suas esferas pública e privada, viu-se desafiada a responder rapidamente, em termos qualitativos e quantitativos, às novas demandas geradas para o século XXI. Mas cabe a indagação: por que 60 anos é o marco para se definir a pessoa idosa? Assim o considerou a Organização das Nações Unidas (ONU) porque é em torno dessa idade que se acentuam as transformações biológicas típicas da terceira fase da vida. Complementa Mascaró² que é nesse momento que acontece o desengajamento do mundo do trabalho, ou seja, a aposentadoria, e também o descompromisso com alguns papéis.

Entretanto, o fator etário não é livre de críticas, porque — em uma sociedade bombardeada por inovações tecnológicas na medicina, na cosmética, no culto ao corpo, onde se alardeia o prolongamento da juventude —, não é aceitável afirmar que indivíduos de diferentes lugares e de diferentes épocas sejam homogêneos, em razão da idade cronológica.

Beauvoir³ denuncia que a atitude da sociedade para com os velhos é ambígua. Geralmente, afirma a autora, a sociedade não encara a velhice como uma fase da vida nitidamente marcada. Com os adolescentes, a crise da puberdade permite traçar uma linha de demarcação para a vida adulta, que só começaria aos 18 anos ou 21 anos, no momento em que os jovens são admitidos na sociedade dos homens, através de vários atos obrigatórios à vida civil. Conclui Beauvoir que não se encontram, em parte alguma, “ritos de passagem” que estabeleçam um novo *status* ao homem velho.

Atualmente muitos conceitos sobre o idoso têm se tornado alvo de polêmica na sociedade moderna. Para Nahas⁴, modernamente o envelhecimento humano é definido como um processo gradual, universal e irreversível, que se acelera na maturidade e que provoca uma perda funcional progressiva no organismo. Segundo o autor, não se podem negar as mudanças físicas, psicológicas e biológicas ocorridas no processo do envelhecimento. Entretanto, seria um grande equívoco considerar essas transformações como obstáculos capazes de inabilitar o idoso total ou parcialmente.

Temas relacionados à velhice, como o conceito, as leis que concedem aos idosos algumas prerrogativas, a saúde e a atividade física, vêm sendo alvo de grandes debates em todo o mundo, resultando numa maior reflexão da sociedade sobre o modo de ver e tratar a pessoa idosa.

No Brasil, em 1994, a Lei nº 8.842, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso (PNI), foi criada com o objetivo de assegurar os direitos sociais da pessoa idosa e tendo como órgão controlador o Conselho Nacional do Idoso.

Seguindo a tendência mundial, a sociedade brasileira passou a considerar preocupante o tratamento dispensado aos idosos no Brasil, levando o Poder Legislativo a inserir no direito positivo, de forma

mais expressa que a PNI, leis que viessem amparar alguns dos direitos sociais já garantidos constitucionalmente: a Lei nº 10.173/2001 e a Lei nº 10.741/2003.

Promovem-se com a Lei nº 10.741, denominada *Estatuto do Idoso*, grandes expectativas em torno do lugar a ser ocupado pelo idoso na sociedade, muito embora a lei tenha sobrevivido após o Estatuto da Mulher Casada, as normas de proteção aos animais e o Estatuto da Criança e do Adolescente. O legislador veio alertar o que parecia não ser o óbvio: que o idoso é ser humano e, como tal, goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. É a dicção do art. 2º do Estatuto!

2 ACESSO À JUSTIÇA

Os juízes de uma nação não são, como dissemos, mais do que a boca que pronuncia as sentenças da lei, seres inanimados que não podem moderar sua força nem seu vigor.

MONTESQUIEU, *apud* Paulo César Carneiro⁵.

2.1 Conceito

Segundo Mauro Cappelletti⁶, a expressão *acesso à Justiça* é de difícil definição, mas possui duas finalidades básicas do sistema jurídico — “o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado”. A primeira finalidade, afirma o autor, a de que o sistema deve ser igualmente acessível a todos; a segunda, a de que o sistema deve produzir resultados que sejam “individual e socialmente justos”.

Até bem recentemente, ainda segundo o jurista italiano, o estudo jurídico era dissociado da realidade do sistema judiciário, na medida em

que alguns fatores, tais como diferenças entre os litigantes no acesso prático do sistema ou a disponibilidade de recursos para enfrentar o litígio, não eram considerados como problemas.

Progressivamente, percebe-se uma transformação da concepção do que seria acesso à Justiça de forma efetiva. Isso ocorreu em virtude do alargamento do conceito de *direitos humanos* ao assumir um caráter mais coletivo que individual. Os novos direitos, definidos como *sociais*, como o direito ao trabalho, à educação, à segurança material, à dignidade da pessoa humana, passaram a exigir uma atuação positiva do Estado.

De fato, Cappelletti e Garth reconhecem:

[...] que o direito ao acesso efetivo é 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. 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 todos⁷.

Identificar, portanto, os obstáculos ao acesso efetivo à Justiça é o primeiro passo para se buscar os mecanismos, de que fala Cappelletti, para a efetiva reivindicação dos direitos no sistema judiciário do Brasil.

2.2 O Acesso à Justiça na Justiça Federal

As demandas judiciais que tramitam na Justiça Federal possuem, como partes, as pessoas físicas ou jurídicas e o Poder Público. Entendam-se como Poder Público, tanto na qualidade de autor ou réu ou assistente, as entidades autárquicas, empresas públicas e a União Federal, inclusive os órgãos da administração direta.

Exemplificando as diferenças entre os litigantes no acesso

prático do sistema, apontadas por Cappelletti, a Fazenda Pública tem a prerrogativa do prazo, no mínimo, em dobro para se manifestar no processo; possui quadro próprio de advogados, selecionados através de concurso público de alta concorrência, pagos pelos cofres públicos na defesa dos interesses da entidade que representam, inclusive com previsão de falta funcional, caso haja prática desidiosa; os pagamentos dos seus débitos são feitos através do precatório, mecanismo previsto no art. 100 da Constituição Federal. Verifica-se, de plano, uma desigualdade de peso, mesmo que aparente, por haver interesse público envolvido, não sendo, portanto, privilégios, mas prerrogativas em defesa da própria sociedade e do Estado.

Os principais obstáculos ao acesso efetivo à Justiça, enfrentados especialmente pelos que demandam em face do Poder Público, são, segundo Cappelletti, o alto custo com a contratação de advogados e com as despesas processuais; o tempo, este como principal inimigo dos autores idosos e dos mais necessitados; as possibilidades das partes, na feliz expressão utilizada pelo Professor Marc Galanter, citado por Cappelletti⁸, na “noção de que algumas espécies de litigantes gozam de uma gama de vantagens estratégicas”; e o “temor do tribunal”, caracterizado por procedimentos complicados, formalismo muitas vezes em demasia, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, “figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho”.

Cappelletti conclui que, ao se examinar as barreiras ao acesso à Justiça, revela-se um padrão:

Os obstáculos criados por nossos sistemas jurídicos são mais pronunciados para as pequenas causas e para os autores individuais, especialmente os pobres; ao mesmo tempo, as vantagens pertencem de modo especial aos litigantes organizacionais, adeptos do uso do sistema judicial para obterem seus próprios interesses⁹.

O magistrado federal cearense Luís Praxedes¹⁰ relata, no capítulo sobre o acesso à Justiça, uma crítica na mesma linha de pensamento de Heleno Cláudio Fragoso sobre a realidade da relação dos pobres com o aparelho institucional da Justiça:

Assinalei que o Poder Judiciário pode e deve ser criticado. E que estamos mal-habitados a uma autêntica sacralização da Justiça, pela qual os advogados são, talvez, os maiores responsáveis. Dos tribunais se costuma dizer sempre que são egrégios, colendos, altos sodalícios; e do Supremo Tribunal comumente se diz que é excelso pretório. Dos juízes, que são apenas funcionários do Estado encarregados de dirimir os conflitos judiciais, se diz sempre que são eminentes, ínclitos, meritíssimos, doutos, ilustres, etc. As sentenças são sempre venerandas e respeitáveis, por mais injustas e iníquas que possam ser. Nada disso tem sentido num regime democrático e republicano, no qual a justiça se faz em nome do povo, fonte primária de todo poder. A Justiça é má, lenta, burocrática, desigual e opressiva. Os pobres não têm como reclamar os seus direitos [...] Os ricos são praticamente imunes ao sistema repressivo, de que se livram com facilidade pelo tráfico de influências, pela corrupção ou pela contratação de bons advogados. Por outro lado, o corpo judiciário revela comumente espírito conservador e demasiadamente repressivo, realizando com fidelidade o papel que o sistema lhe atribui (Advocacia da Liberdade. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 199).

Verifica-se, assim, que são válidas as reformas na busca pelos diversos tipos de solução de conflito fora dos tribunais, no intuito de aliviar o congestionamento do Judiciário, mas há que se ter cautela para que não se afastem as causas que devam realmente ser dirimidas pelos tribunais, principalmente quando envolvem direitos constitucionais ou interesses difusos ou de classe.

Nessa esteira de pensamento, o movimento mais importante, segundo Cappelletti e Garth¹¹, foi o que se caracterizou pela criação de tribunais especializados. Já naquela época, ou seja, quando do

acirramento da preocupação do mundo pelo enfoque do acesso à Justiça, 30 anos atrás, buscava-se criar sociedades mais justas e igualitárias para as pessoas comuns, tradicionalmente isoladas e impotentes ao enfrentar grandes organizações.

A criação dos Juizados de Pequenas Causas promoveu uma acessibilidade geral, uma equalização das partes, um meio mais fácil para chegar à conciliação e que exigia também julgadores mais ativos, desvinculados do estilo tradicional, formal e reservado. Inspirou também a instituição dos Tribunais Sociais, que buscavam solucionar divergências da comunidade, juntamente com os Tribunais Especiais para demanda de consumidores.

A especialização de Varas na Justiça Federal se limitou à criação dos Juizados Especiais Federais para as causas de até sessenta salários mínimos, às Varas Criminais, subespecializadas em alguns tipos de crimes, como lavagem de dinheiro e execução penal, e às Varas Fiscais, privativas dos processos que têm a Fazenda Pública como autora e os contribuintes como réus.

Não houve, ainda, por parte da 5ª Região, uma preocupação em especializar varas para as causas de idosos cujo fim econômico fossem valores superiores ao da alçada dos Juizados Especiais.

2.3 Efetividade da Tutela Jurisdicional nos Processos de Idosos

Godinho se refere ao Estatuto da Criança e do Adolescente, ao Código de Defesa do Consumidor e ao Estatuto do Idoso como microsistemas, e, como tais, seriam modalidades de tutela diferenciada no entendimento majoritário da doutrina.

O autor apresenta o conceito de *tutela diferenciada* dado por Paulo Afonso Garrido de Paula:

Tutela jurisdicional diferenciada, portanto, é aquela que atende às peculiaridades do direito material, no seu conteúdo e extensão, impondo ato de validação concorde com os princípios determinantes de sua formulação. Tecnicamente se expressa através da estratégia legislativa dos procedimentos especiais ou mediante a criação de microssistemas, onde o reconhecimento jurídico de certos interesses diferenciados impôs, considerado o direito processual comum, forma diversa de condução de processos ou na maneira de se distribuir justiça, inclusive com distinções em relação às regras usuais de acesso à Justiça e no que diz respeito à eficácia subjetiva e objetiva da coisa julgada¹².

Forçoso é concluir que o Estatuto do Idoso em si não é tutela diferenciada, visto que trabalha com a plenitude do procedimento judicial, não permitindo um modelo genérico de procedimento, a exemplo do sumário. Contudo, necessita de instrumentos processuais adequados para a efetivação dos direitos que resguarda, sendo um deles a garantia de prioridade na tramitação dos feitos, inserida no Código de Processo Civil através da Lei nº 10.173/2001.

É preciso considerar que o fato de existir a norma de priorização e rapidez nos feitos de idosos não implica seu uso de forma automática. É condição mínima o manejo correto das técnicas processuais sob pena de se abarrotarem os fóruns judiciais com processos inúteis, que só serão “descobertos” como tais no julgamento ou na liquidação da sentença.

É desastroso quando se constata que um processo judicial levou 12 anos para se verificar que a sua execução é vazia. Prejuízos de toda ordem poderão ocorrer, em especial, os danos psicológicos originados da espera e das expectativas em torno de um resultado. Barbosa Moreira¹³ ensina que a aplicação deficiente das técnicas é fonte “de numerosas desgraças” e revela que se os juízes se incumbissem de manejar com maior destreza os instrumentos oferecidos pelo Código de Processo Civil, como o indeferimento da inicial e a extinção do feito conforme o

estado do processo, filtraria e poria termo ao prosseguimento de muitos pleitos inúteis do ponto de vista da correta técnica processual.

Esperar efetividade das decisões proferidas pelo Poder Judiciário Federal, especificamente, deveria ser a finalidade primeira de uma boa Justiça, em um Estado que se diz democrático. Talvez tenha sido com esse espírito que a Emenda Constitucional nº 22/99 acrescentou um parágrafo único ao art. 98 da Constituição Federal, dispondo que lei federal criaria os Juizados Especiais Federais (JEFs) — a exemplo dos bons resultados dos Juizados de Pequenas Causas — nos estados.

A criação dos Juizados Especiais Federais, através da Lei nº 10.259/01, trouxe, sem dúvida, muitos benefícios na efetividade do acesso à Justiça, uma vez que foi embasada nos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, considerados por Praxedes¹⁴ como os mais pertinentes com o espírito dos Juizados Especiais, destacando-se principalmente em superar a criticada morosidade do Poder Judiciário.

Visualizou-se uma solução para os mais carentes, dentre eles os inúmeros idosos da Previdência Social, nas causas de pequeno valor econômico, que na esfera federal é de sessenta salários mínimos, na medida em que a presença do advogado não é obrigatória para causas até vinte salários mínimos, diminuição dos recursos, possibilidade de conciliação com o Poder Público, enfim, criou-se uma expectativa de que os JEFs seriam o modelo da Justiça cidadã e justa.

Contudo, verifica-se, na prática, que os Juizados Federais no Ceará estão sobrecarregados de processos sem a contrapartida da estrutura ideal. Praxedes admite que, apesar de constituir um grande avanço, aos Juizados Federais não foi “destinada uma só dotação específica para as suas instalações, o que transmitiu certa descrença para muitos juízes federais”¹⁵.

Os Juizados Especiais ou de Pequenas Causas resumem o

movimento de acesso à Justiça por corresponderem ao esforço criativo de reestruturação da máquina judiciária envolvida com as pequenas causas. O desafio crucial é atender à grande demanda em um tempo compatível com a realidade do cidadão comum e assegurar que os importantes direitos sociais sejam transpostos dos códigos para o mundo real.

Um outro avanço na busca da real efetividade da Justiça se deve à inserção no texto Constitucional dos parágrafos 1º, 1º-A, 2º e 3º do art. 100, pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000.

A Fazenda Pública, seja Federal, Estadual ou Municipal, pagava seus débitos judiciais somente através do precatório judiciário, que é uma ordem de pagamento determinada pelo Judiciário, após sentença transitada em julgado e encaminhada ao Executivo, cujo valor deve ser incluído, em ordem cronológica, no orçamento das entidades de Direito Público, para pagamento até final do exercício seguinte, desde que apresentada até 1º de julho. É o que dispõe o § 1º, art. 100, da Constituição vigente.

A Emenda nº 30 veio possibilitar que os débitos da Fazenda Pública de pequeno valor sejam excluídos da regra do precatório.

A Lei nº 10.099, de 19 de dezembro de 2000, regulamentando o § 3º, definiu “obrigações de pequeno valor” nas demandas judiciais que tivessem por objeto o reajuste ou a concessão de benefícios regulados pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, como sendo os valores de execução que fossem inferiores a R\$ 5.180,25 por autor. Assim, estando regulamentado o dispositivo constitucional, a não submissão ao precatório constituiu-se em um alento para os autores que litigam com a Previdência Social.

Mais tarde, sobreveio a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, que dispôs sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal e fixou, como obrigação de pequeno valor,

o crédito cujo valor atualizado por beneficiário for igual ou inferior a sessenta salários mínimos se a devedora for a Fazenda Federal¹⁶.

Nesses casos, o pagamento far-se-á através de requisitório, denominado Requisição de Pequeno Valor (RPV), ao Presidente do Tribunal Regional Federal (TRF), o competente para solicitar a verba ao ente devedor e que, por ordem cronológica, a deposita dentro do prazo de 60 dias em instituição bancária oficial, Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil, à disposição do credor.

Quanto às causas de valor econômico superior ao da alçada dos JEFs, o mecanismo do precatório é a única forma de quitação de dívida pelo Poder Público. Dar-se-á prioridade aos créditos de natureza alimentar, que são os provenientes de salários, vencimentos, proventos, pensões e complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, consoante o § 1º-A do art. 100 da Constituição da República.

Ainda não há legislação expressa autorizando o pagamento prioritário de precatório dos créditos das pessoas idosas, independentemente de ser alimentar ou não. Parece razoável que se possa aplicar a prioridade de pagamento de precatório face aos dispositivos da Lei nº 10.173/01 e do próprio Estatuto do Idoso, que preveem prioridade na tramitação dos processos, sendo certo que o recebimento do bem buscado no Judiciário, no caso verba pecuniária, é o objeto do processo de execução e expressa, ao final da contenda, a real efetividade do acesso à Justiça.

3 PROTEÇÃO LEGAL DO IDOSO

Força e beleza são bens da juventude; comedimento, a flor da velhice [...] O velho foi jovem, mas, quanto ao jovem, é incerto se ele chegará à velhice. Portanto, o bem realizado vale mais que o que está ainda por vir e é incerto.

ABDERA, Demócrito de (460–370 a.C.), filósofo grego.

3.1 A Lei nº 10.173/2001

A legislação brasileira em relação ao idoso era, até bem pouco tempo, esparsa, apesar da Constituição Federal de 1988, em diversos dispositivos, garantir expressamente alguns direitos sociais diferenciados dos demais cidadãos, a exemplo do art. 230.

Foi a partir da edição da Lei nº 8.842/94, com a instituição da Política Nacional do Idoso, que se preparou o caminho para a edição de leis que protegessem juridicamente os direitos dos idosos, efetivando-se, na prática, as garantias albergadas pela Carta Magna vigente.

Dentro desse contexto favorável, o legislador inseriu modificação na lei processual civil, visando a dar celeridade aos processos que tivessem como objeto da ação algum interesse jurídico de pessoas com 65 anos de idade ou mais. A Lei nº 10.173, de 9 de janeiro de 2001, acrescentou os arts. 1.211-A, 1.211-B e 1.211-C ao Código de Processo Civil (CPC).

A vigência se deu aos 60 dias após a publicação no *Diário Oficial da União*, ou seja, em 12 de março, com o intuito de dar prioridade de tramitação aos procedimentos judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 65 anos.

A Lei nº 10.173 poderia ser eivada de inconstitucionalidade frente ao tratamento diferenciado dispensado aos maiores de 65 anos, o que, em tese, feriria o princípio constitucional da igualdade. Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça manifestou entendimento diverso no Agravo Regimental interposto pelo Estado do Rio de Janeiro contra decisão que não recebeu o recurso ordinário no duplo efeito, resumido na seguinte ementa:

Processual – Medida cautelar – Liminar – Servidor aposentado – Imposto de renda – Idoso – Recurso ordinário em mandado de segurança – Duplo efeito.

I – A teor do sistema consagrado no Código de Processo Civil, o recurso ordinário em mandado de segurança tem eficácia suspensiva (CPC, arts. 520 e 540).

II – A lerdeza com que o Estado brasileiro cumpre as decisões judiciais leva à presunção de que pessoas idosas não sobreviverão o tempo necessário à recuperação de tributo que venham a pagar indevidamente (AgRg na MC 560/RJ, Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros, DJ 16.12.1996, p. 50.747).

Ensina Gomes¹⁷ que a ideia de neutralidade estatal se revelou um enorme fracasso nos países onde o absentéismo do Estado se traduziu na crença de que a introdução de princípios e regras constitucionais asseguraria a igualdade formal entre os diversos grupos e isso seria suficiente para garantir uma sociedade harmônica.

O autor conclui que as proclamações jurídicas por si sós não são suficientes para reverter um quadro social marcado por tradição cultural no imaginário coletivo, “na percepção generalizada de que, a uns, devem ser reservados papéis de franca dominação e, a outros, papéis indicativos do *status* de inferioridade, de subordinação”¹⁸.

Assim, o Estado se viu obrigado a abandonar a sua histórica neutralidade e passou a atuar mais ativamente através das chamadas *ações afirmativas* na busca pela igualdade efetiva.

Entendidas como sendo um conjunto de políticas públicas e privadas com objetivo de combater a discriminação racial, de gênero e de origem nacional, as ações afirmativas configuram uma importante mudança no comportamento do Estado ao promover a igualdade de grupos de indivíduos que se encontram excluídos por preconceitos fortemente enraizados na cultura brasileira. Nesse contexto, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso exercem seu papel ao introduzir mecanismos no direito positivo brasileiro que possibilitam a

inclusão desses cidadãos em igualdade de condições à efetividade dos direitos concedidos aos demais.

Restou evidente, na decisão citada, que o Superior Tribunal de Justiça, muito antes do acréscimo dos artigos no Código de Processo Civil, uma vez que a decisão é de 1996, já dispensava tratamento especialmente célere no trâmite processual de feitos do interesse de idosos. A Corte Especial, conhecedora da lentidão que marca até hoje o Judiciário e a renitência do Estado em saldar suas dívidas, possibilitou que o autor executasse seu título judicial ao reconhecer válido o recebimento do recurso apenas no efeito devolutivo.

Interessante ressaltar que até mesmo as diligências, independentes de ações por parte da secretaria do juízo ou da solicitação do advogado, estão incluídas na prioridade concedida na novel legislação. Assim, ofícios, requisições, cartas precatórias e de ordem deverão ser atendidas com prioridade, mesmo cabendo à autoridade não judiciária a prática do ato.

A Lei nº 10.173 não fixou expressamente nenhum prazo nem momento certo para que o idoso requeira o benefício da prioridade de tramitação.

Literalmente o texto legal acima não deixa dúvida quanto ao avanço na legislação brasileira ao privilegiar o idoso com um trâmite processual mais célere. Apesar disso, a edição de leis que disciplinam o tratamento especial aos idosos não garante a necessária mudança na prática diária processual. Como bem comentado por Galanter, citado por Cappelletti¹⁹, ao especular a reforma judiciária americana:

O sistema tem a capacidade de mudar muito ao nível do ordenamento sem que isso corresponda à mudança na prática diária da distribuição de vantagens tangíveis. Na realidade, a mudança de regras pode tornar-se um substituto simbólico para a redistribuição de vantagens (in Law and Society Review, p. 149).

Observa Godinho²⁰ que, se os direitos são reconhecidos, o próprio ordenamento tem que oferecer meios para sua realização em caso de violação atual ou potencial, pois “proclamar direitos é diferente de desfrutá-los efetivamente”.

A Declaração do Brent Community Law Center de Londres, citada por Cappelletti²¹, reconhece que “O problema de execução das leis que se destinam a proteger e beneficiar as camadas menos afortunadas da sociedade é geral”. De fato, os mecanismos legais que mudam procedimentos precisam ser exequíveis, sob pena de falecer ao Brasil a chancela de Estado de Direito, só “sendo digno desse nome na medida em que oferece instrumentos para a realização dos direitos, por vias legislativa, administrativa e judicial”²².

A edição da lei foi amplamente divulgada pela imprensa, o que gerou expectativas para aqueles beneficiários em potencial e para a classe de advogados militantes no foro federal. Logo se verificou que a lei não levou em consideração a realidade do Poder Judiciário brasileiro.

A advogada mineira Cláudia Mohallem, em artigo publicado na *Revista da Previdência Social* nº 248, de julho de 2001, criticou ardentemente a edição da Lei nº 10.173. Segundo a advogada, seria indispensável uma consultoria prévia pelo Poder Legislativo, antes da promulgação da lei processual, aos advogados atuantes no foro onde a maioria dos processos tem como parte os idosos e também aos magistrados, através de suas entidades de representação, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação dos Magistrados. Ainda segundo a autora do citado artigo, a lei demonstra um “nítido caráter do total desconhecimento da realidade do Poder Judiciário brasileiro”.

A mudança, sem dúvida, é necessária e imperiosa — haja vista o crescimento da população idosa e a conscientização dos seus direitos,

aumentando substancialmente o número de ações em juízo —, mas não decorre simplesmente do ordenamento legal. Torna-se impraticável o cumprimento da norma legal frente à atual estrutura das Varas Federais da Seção Judiciária do Ceará.

A pré-falada Declaração do Centro de Lei da Comunidade do Brent (CAPPELLETTI – nota p. 69), em Londres, um dos principais da Inglaterra, resume magistralmente o problema da execução de leis desse jaez e que se enquadra perfeitamente no Brasil:

Tão grande é o problema e tão fraca a resposta do Governo que é de se questionar se vale a pena continuar fazendo essas leis, uma vez que, como no presente, elas continuarão a ser desrespeitadas. Nessas circunstâncias, somos levados a duvidar de que tais leis pretendam ser mais que elaborados exercícios de relações públicas.

3.2 A Lei nº 10.741 e suas Implicações

Robson Ranault Godinho, em recente publicação da obra *A Proteção Processual dos Direitos dos Idosos*²³, alerta para um fato interessante quando conceitua idoso e deficiência. Segundo o autor, promotor de Justiça do Rio de Janeiro, o idoso não é sinônimo de incapacidade ou de deficiência, mas é inegável que a idade avançada provoca limitações físicas e psíquicas relevantes para fins de proteção jurídica.

Dessa forma, continua o autor, embora haja disposições constitucionais e legais a favor dos deficientes e dos idosos, a prática demonstra que os idosos se encontram bem mais distantes da possibilidade de integração social, recebendo menos apoio e incentivo do que os portadores de deficiência de modo geral.

A explicação, de acordo com Dalmo de Abreu Dallari, citado por

Godinho²⁴, estaria no maior ou menor poder de mobilização junto às entidades públicas e à sociedade. As pessoas idosas, de maneira geral, não criam associações para defesa de seus interesses, até mesmo por não aceitarem ser diferenciadas dos demais adultos. Entretanto, como consequência, suas dificuldades e seus problemas são silenciosos, com evidente prejuízo à proteção de seus direitos, complementa Dallari.

Em 2003, então, o Brasil reafirma, do ponto de vista legal, o seu compromisso com o público de terceira idade, ao publicar a Lei nº 10.741 — o Estatuto do Idoso, este definido como pessoa com 60 anos ou mais —, diferentemente da Lei nº 10.173, que considera idosa aquela com 65 anos ou mais. De modo geral, o Estatuto do Idoso busca legislar sobre os direitos fundamentais, muitos deles já contemplados na Política Nacional do Idoso e na Constituição de 1988, dando maior ênfase às responsabilidades da família, do Estado e da sociedade para com a pessoa idosa.

O Governo Federal, na expressão do Professor Wladimir Novaes Martinez²⁵, “exercitou a obviedade” ao promulgar a Lei nº 10.741, embora não tenha deixado de representar um avanço, pois contribuiu para a mudança de mentalidade da população sobre a forma de tratar as pessoas com 60 anos ou mais. Entretanto, muitos esforços ainda deverão ser feitos para que a lei seja realmente efetivada.

É necessário que haja uma mobilização integrada entre os níveis federal, estadual e municipal, além das entidades não governamentais, para que as ações previstas na legislação novel sejam realizadas de forma sistemática e em cadeia, para que assim a velhice deixe de ser enfrentada como mais um problema social brasileiro. Confirma McPerson²⁶:

O envelhecimento não é um problema social, e sim um processo social que dura por toda a vida. A terceira idade só é um “problema” para uma pequena porcentagem mais velha da população e, em geral, torna-se verdadeiramente um problema

somente nos últimos anos da vida, com a fraqueza cognitiva ou física que leva ao declínio da mobilidade e ao aumento de dependência dos outros (grifos não originais).

Santana²⁷ compartilha desse mesmo pensamento, pois acredita que uma orientação integrada sobre as ações a serem implantadas alertará todos os níveis. É salutar que se juntem esforços, independentemente das diferenças de cada povo, de cada cultura, para inserir nas políticas públicas um espaço maior de discussão a fim de se conscientizar a sociedade para o papel do idoso, até mesmo de forma egoística, uma vez que o envelhecimento é um processo pelo qual todos irão passar.

O constituinte encontrou na idade um critério jurídico razoável e válido, justificado pela necessidade de se garantir tratamento diferenciado a essa faixa da população, que de alguma forma se distingue das demais. São muitos os dispositivos constitucionais que demonstram essa preocupação. Exemplificando, o voto é facultativo para os maiores de 70 anos (art. 14, § 1º, II, b); a compulsoriedade da aposentadoria também é nessa idade (art. 40, § 1º, II); e a garantia de gratuidade no transporte coletivo urbano (art. 230, § 2º).

O legislador originário concedeu aos idosos, às crianças e aos adolescentes, de forma geral, formas de compensar suas perdas funcionais, suas deficiências etárias e imaturidades psicossociais, respectivamente. Portanto, quando há nexos lógicos entre a discriminação etária e os fins pretendidos, não há que se falar em inconstitucionalidade.

Ensina Gomes²⁸ que a sociedade, através da Constituição da República, ao introduzir políticas de ação afirmativa, mudou a postura do Estado, que, em nome de uma suposta neutralidade, aplicava indistintamente suas políticas governamentais sem considerar sexo, raça ou cor.

Nesse panorama, as ações positivas ou afirmativas representam

um meio de promoção da igualdade daqueles que se encontram em situação de exclusão por preconceito, em razão da idade, da cor ou da raça e do sexo.

Não é válido se inferir, ainda, que a Lei nº 10.173/2001, que cuida dos privilégios no trâmite dos processos judiciais, e a Lei nº 10.741/2003, regulamentadoras da norma programática constitucional, visaram à proteção do idoso carente ou dependente, uma vez que até os mais abastados financeira e socialmente clamam por uma Justiça mais célere, em face mesmo do tempo de vida que lhes resta para usufruir o bem perseguido.

O Estatuto do Idoso, ao tratar do acesso à Justiça, confere faculdade ao Poder Público para criar varas especializadas e exclusivas do idoso (art. 70) e praticamente repete as disposições da Lei nº 10.173/2001.

O art. 70 é comando vocativo, segundo Martinez²⁹, autorizando o Poder Público a criar novas varas da Justiça, não só do Trabalho, Federal, Previdenciária, como na Justiça Comum em matéria penal, com a particularidade de serem exclusivas em benefício do idoso. O autor proclama que, na ausência de explicitação, a regra, embora inserta em comando federal, se aplica também à Justiça Estadual e, assim, se dirige aos Estados.

Segundo o referido autor, a área de atuação da atenção especial conferida aos idosos, definida no *caput* do art. 71, seriam todos os processos e procedimentos judiciais separados pelo art. 270 do Código de Processo Civil. A prioridade alcançaria a tramitação do processo em fase de conhecimento, execução e cautelar, incluindo atos e diligências judiciais.

A ministra do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Fátima Nancy Andrighi, em artigo publicado sobre o acesso do idoso ao Judiciário, reconhece que o Estatuto do Idoso, em matéria processual, não trouxe

nenhuma norma singular que agilize o processo e o procedimento, sendo apenas repetitivo em seu art. 71 quanto à prioridade na tramitação e no cumprimento das diligências judiciais em demandas em que seja parte autora ou ré a pessoa idosa. Andrighi afirma ser insuficiente a norma para que se alcance o objetivo da aceleração necessária à marcha processual. Continua a ministra:

É justificado o receio, porque sequer se garantiu, por exemplo, o cumprimento de uma sentença condenatória com a exigência prévia de depósito do valor devido ou com a antecedente entrega da coisa como condição sine qua non para que a parte vencida possa interpor recurso, tampouco se eliminou o efeito suspensivo dos mesmos. Essas são apenas duas regras processuais que, se adotadas, provocariam uma verdadeira revolução na proteção dos direitos dos idosos litigantes, sem esquecer o caráter didático que produziria na interposição de recursos³⁰.

Diante da ampla interpretação dada ao dispositivo, é discutível que a lei não tenha sido expressa quanto ao tratamento diferenciado também aos pagamentos de precatórios judiciais dos autores/beneficiários maiores de 60 anos. Tal omissão legislativa pode tornar o resultado final da tutela jurisdicional inócua em face da demora natural do instrumento legal previsto no art. 100 da Constituição Federal.

A exemplo do que já previa a Lei nº 10.173, o idoso poderá requerer os benefícios disciplinados pelo art. 71, tão logo complete a idade mínima de 60 anos. Uma das consequências seria o deslocamento da ação para a vara especializada, caso existente.

Martinez³¹, contudo, critica fortemente a necessidade de requerimento do benefício por entender que é formalismo desnecessário. Defende, o autor, a iniciativa da concessão de ofício, por parte do juiz, oficial de Justiça ou qualquer outra entidade judicial e administrativa envolvida. Seria suficiente a mera indicação, na petição inicial, da idade do querelante.

Por fim, o Estatuto estende a prioridade aos processos e procedimentos administrativos, incluindo os das empresas prestadoras de serviços públicos e instituições financeiras, bem como ao atendimento preferencial junto à Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal em relação aos Serviços de Assistência Judiciária (art. 71, § 3º).

A lei foi ainda mais explícita ao incluir, entre os benefícios, um espaço físico adequado ao idoso, com acesso fácil aos assentos e caixas. Desceu a minúcias ao exigir identificadores em local visível e caracteres legíveis (art. 71, § 4º).

Quanto a esse aspecto, a preocupação se deve ao fato de que a idade avançada provoca limitações físicas e psíquicas relevantes para fins de proteção jurídica, apesar de o idoso não ser sinônimo de deficiência ou incapacidade. Godinho³² ilustra bem essa relação entre “envelhecimento e deficiência”, pela importância do tema frente ao aumento da população de idosos, ao apontar as razões encontradas por Marcelo Medeiros e Débora Diniz³³:

[...] primeiro, porque o envelhecimento vem acompanhado de algumas limitações nas capacidades físicas e, às vezes, intelectuais, mas, apesar do envelhecimento crescente de quase todas as populações do mundo, na maioria delas pouco ou nada se tem feito para que essas limitações não se tornem causas de deficiências. Segundo, porque mostra que, na ausência de mudanças na forma como as sociedades organizam seu cotidiano, que todos seguem em direção a uma fase da vida em que se tornarão deficientes, o que motiva, ainda que por meio da defesa de interesses egoístas, a melhoria das políticas públicas voltadas à deficiência. Terceiro, porque lembra que a interdependência e o cuidado não são algo necessário apenas diante de situações excepcionais, e sim necessidades ordinárias em vários momentos da vida de todas as pessoas. Quarto, porque a previsibilidade do envelhecimento permite entender que muito da deficiência é resultado de um contexto social e econômico que se reproduz no tempo, pois a deficiência no envelhecimento é, em

parte, a expressão de desigualdades surgidas no passado e que são mantidas (grifos não originais).

A criação de varas especializadas, agora expressamente previstas em norma legal, respaldada pela Constituição Federal na medida em que prevê ações positivas por parte do Estado com intuito de diminuir as diferenças sociais, é urgente frente ao aumento do contingente de pessoas que acessam o Judiciário.

O Estatuto prevê a criação de varas especializadas como sendo uma exceção na estrutura organizacional do Poder Judiciário, mas é certo que o número de varas de idosos poderá ser, em um futuro próximo, maior que o número das demais, em razão da alta demanda desse público, o que não configura uma desculpa para não serem implantadas agora. Muito pelo contrário, *a implementação de pelo menos uma vara especializada em processos de idosos possibilitará um aprendizado, com direito a erros e acertos*, para o grande desafio que aguarda os administradores da Justiça em um futuro não tão distante.

Andrighi³⁴ se ressentido da faculdade que a lei confere ao Poder Público na criação das varas especializadas e exclusivas de idosos. Para a ministra do STJ, a providência poderia atenuar os efeitos da ausência de regras processuais adequadas para a necessária agilização dos processos, mas o art. 70 causa inquietação na medida em que deixa a decisão na dependência da política de administração de cada tribunal.

Deve-se atentar, entretanto, que essas serventias, quando instaladas, sejam poucas, ou a maioria terá que ser adequada para as especiais condições dos seus usuários externos. Estruturalmente, deverão oferecer fácil acesso, o que implica medidas simples, muitas vezes desprezadas pelos administradores públicos, como uma boa localização do fórum, com estacionamentos próprios ou nos arredores; movimentação de transporte público; acesso para deficientes ou pessoas

com dificuldades de locomoção; localização da serventia em andar térreo ou servido de elevadores com ascensoristas; serviço de atendimento médico emergencial nas dependências do fórum; capacitação dos servidores e magistrados; ambiente confortável, com cadeiras e guichês de atendimento com indicadores de direção em local visível e “caracteres legíveis”, como expressamente previsto no § 4º, art. 71, da lei.

4 SEÇÃO JUDICIÁRIA DO CEARÁ

Julgar as questões de interesse federal com eficiência, eficácia e rapidez, conduzindo à paz social no âmbito do Estado do Ceará.

Missão da Seção Judiciária do Ceará.

4.1 Demanda de Processos nas Varas Cíveis da Justiça Federal do Ceará

A Previdência Social é um dos direitos assegurados na Constituição Federal através do conjunto de ações de iniciativa do Poder Público, que, juntamente com o direito à saúde e à assistência social, compreende a Seguridade Social.

A Constituição Federal trata da Previdência Social dentro do Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo II – Da Seguridade Social, e no art. 201 são elencados os benefícios assegurados pelo regime geral:

Os idosos, conseqüentemente, são os principais autores dessas ações uma vez que a Constituição Federal lhes assegura, no inciso II, do § 7º, do art. 201, a aposentadoria no regime geral de previdência social aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia

familiar, como o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Pedidos de benefício assistencial em face do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da União Federal, também em grande quantidade, são objetos de inúmeras ações, posto que a Constituição os garantiu para aqueles que necessitem de assistência social, independentemente da contribuição à seguridade social.

A Constituição, quando trata da Previdência e Assistência Social, alberga um grande número de eventos que têm como principal finalidade a concessão de benefícios às pessoas portadoras de doenças transitórias ou não, podendo chegar à invalidez ou à morte, e cobre os eventos decorrentes da idade avançada.

O Estado do Ceará, atualmente, possui 635.864 benefícios de idosos mantidos pelo INSS, nos municípios de Fortaleza, Juazeiro do Norte e Sobral, sendo 172.965 de Aposentadoria por Velhice de Trabalhador Rural, 6.033 de Aposentadoria por Idade de Empregador Rural e 456.866 benefícios de Aposentadoria por Idade. O total de benefícios de aposentadorias de todas as espécies, a exemplo daquelas por tempo de serviço, por invalidez e especiais, soma 727.188³⁵.

Nesse aspecto, a instalação dos Juizados Especiais Federais veio demonstrar uma grande demanda, por parte dos segurados da Previdência Social, fortemente reprimida em face da inexistência de uma estrutura voltada para causas de valores econômicos modestos, considerados pela Lei nº 10.259/01 como sendo de sessenta salários mínimos. Um dos fatores facilitadores do aumento desse acesso ao Judiciário se deveu à desnecessidade de representação por advogados para determinadas causas.

As ações cujo valor da causa era inferior à alçada dos Juizados e que já tramitavam nas Varas Cíveis Comuns não puderam ser deslocadas por redistribuição, uma vez que a Lei nº 10.259/2001, em seu art. 25,

não permitia. Nesse contexto, verificou-se um *descompasso entre os dois modelos*, visto que pessoas que ingressaram no Judiciário em 1993, por exemplo, permaneciam com seus processos tramitando em fase de execução e de recebimento do seu crédito ou do seu benefício, enquanto aqueles que ingressaram com ações nos Juizados foram beneficiados com o novo procedimento, mais célere, com menos recursos, enfim, um processo judicial mais justo.

4.2 O Idoso Segundo o Ponto de Vista dos Servidores da Seção Judiciária do Ceará

O universo de servidores da Seção Judiciária Federal foi constituído por 386 pessoas lotadas nas 21 varas e na Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais, sem distinção de especialidade e localização na capital e no interior do Estado, e 82 oficiais de Justiça lotados na Central de Mandados em Fortaleza. Devido ao significativo contingente populacional, considerou-se que a amostra em torno de 25% teria uma boa representatividade.

Os questionários foram compostos de dez perguntas, sendo sete estruturadas com questões fechadas e três com questões de múltipla escolha e inserção de outras opiniões, consideradas importantes.

No total, foram aplicados questionários com 117 pessoas, representando um percentual de 25% do total de 468 servidores da Justiça Federal do Ceará lotados nas Varas Federais e na Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais. Os questionários foram aplicados de forma diretiva, ou seja, foram distribuídos aleatoriamente entre os servidores das diversas varas para serem respondidos, sem a necessidade de identificação, e entregues à pesquisadora.

As quatro primeiras perguntas buscaram identificar o perfil dos

servidores através do sexo, da escolaridade e do tempo de serviço na instituição, a fim de se demonstrar, ou não, o necessário investimento na capacitação dos servidores para o atendimento diferenciado do idoso e da aplicação da prioridade, conforme a legislação, nas suas demandas judiciais.

As demais indagações levaram à demonstração do conhecimento técnico dos servidores em relação às leis que tratam da prioridade que deve ser dada aos idosos, bem como da visão que têm do papel do idoso na sociedade atual e do papel do servidor público enquanto instrumento de obtenção do direito de acesso à Justiça, em seu aspecto mais abrangente.

4.2.1 Resultados

O quadro de servidores da Justiça Federal é composto de Técnicos Judiciários, das áreas Administrativa, de Serviços Gerais e de Segurança e de Transportes; e Analistas Judiciários, das áreas Administrativa, Judiciária e de Execução de Mandados. As áreas Administrativa e de Execução de Mandados compõem a área-fim do Poder Judiciário Federal.

A escolaridade mínima exigida para prestar concurso para o cargo de Técnico Judiciário é o segundo grau completo. Para os outros dois cargos, Analista Judiciário e Analista Judiciário Executante de Mandado, que compõem a área-fim da Justiça Federal, é exigível o nível superior completo de Bacharel em Direito. Para o Analista Judiciário Administrativo, o requisito é o de que tenha 3º grau completo.

Nesse contexto, o nível de escolaridade dos servidores que compõem a Justiça Federal do Ceará é alto em relação ao índice de escolaridade brasileiro. A pesquisa comprovou que, dos 117 respondentes, 95% possuem nível superior, dos quais 29% são pós-graduados e 83% daqueles são bacharelados em Direito.

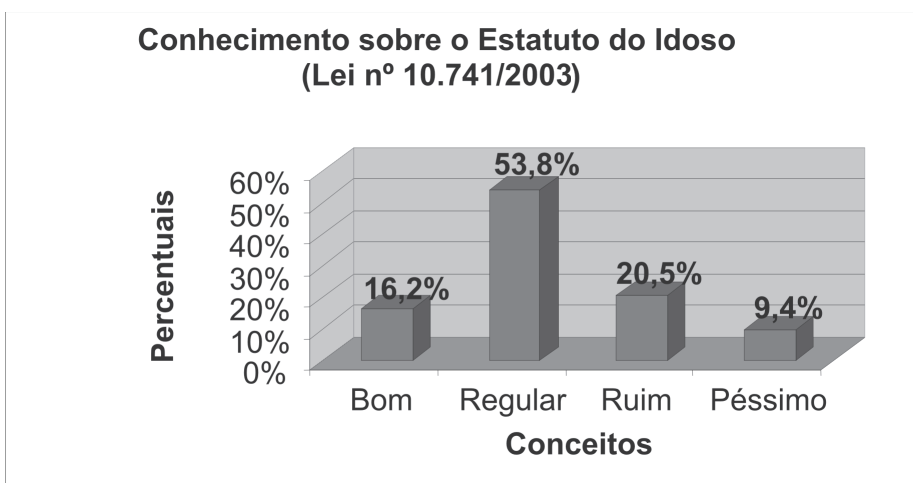
Traçando um perfil dos servidores, quanto ao gênero, percebe-se

um equilíbrio, já que, dos 117 servidores consultados, 61 são homens e 56 são mulheres.

A maioria dos servidores da Justiça Federal do Ceará, 46%, possui mais de 10 anos de serviço. Os servidores que têm entre 5 a 10 anos de serviço somam 14,5% e, entre 1 a 5 anos, 38,5%, levando à conclusão de que a rotatividade de pessoal é baixa.

Como se depreende dos resultados quanto ao grau de instrução dos servidores respondentes, seria de se esperar um bom conhecimento da legislação, em especial, sobre o Estatuto do Idoso, promulgada no ano de 2003.

A edição da Lei nº 10.741, como explicitado anteriormente, representou uma conquista dos direitos de terceira geração e um avanço da sociedade brasileira no tratamento dado aos idosos pelo Poder Público. Contudo, a pesquisa demonstrou que 53,8% dos servidores têm conhecimento regular do Estatuto; que 20,5% se consideram ruins; e que 9,4% se julgaram péssimos conhecedores da norma. Apenas 16,2% classificaram de bom o seu conhecimento acerca da referida lei, ou seja, 19 pessoas, aproximadamente, das 117 pesquisadas.



Quando questionados sobre o tratamento oferecido aos idosos pela sociedade atualmente, os respondentes se mostraram bastante pessimistas, na medida em que 66 pessoas o consideraram ruim e 31 atribuíram-no o conceito péssimo, ou seja, 82,9% para os conceitos de ruim e péssimo. Nenhum servidor avaliou como bom o tratamento dado pela sociedade, restando apenas 17,1%, ou 20 pessoas, que marcaram a opção regular.

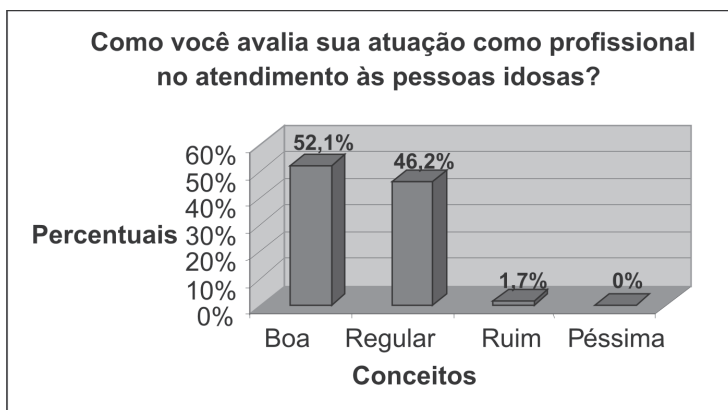
O resultado desse item da pesquisa corrobora o pensamento de Beauvoir³⁶ de que a sociedade impõe à imensa maioria dos velhos um nível de vida miserável que não mudará enquanto não se reformar radicalmente o sistema implantado pela exploração dos trabalhadores e pela “cultura reservada a um mandarinato”, os quais conduzem à velhice desumanizada. Conclui Beauvoir que essa questão passa por calculado descaso, um silêncio coletivo difícil de ser quebrado e conclama, junto aos seus leitores, para um esforço conjunto para denunciar o que ela denomina de “conspiração do silêncio”.

Quanto à capacitação dos servidores da Justiça Federal para o atendimento ao usuário idoso, 54,7% dos respondentes a taxaram de regular; 23,9% de boa, contra 21,4% que a consideraram ruim. Inversamente ao que ocorreu na pergunta 5, ninguém considerou que os servidores da Justiça Federal não possuem capacitação necessária para o atendimento aos maiores de 60 anos.

Não configura novidade que o resultado tenha sido esse, uma vez que o perfil dos servidores é condizente, como demonstrado, com um mínimo de capacitação que se espera de um servidor público em face da escolaridade dominante. Entretanto, analisando o número de pessoas que atribuíram conceito regular e ruim ao item questionado, ou seja, 89 das 117, e o número de pessoas que possui conhecimento regular e ruim sobre os direitos dos idosos elencados na Lei nº 10.741/03, conclui-se ser

necessário um investimento na área de Treinamento da Justiça Federal do Ceará acerca do conteúdo do Estatuto e da Lei nº 10.173/2001.

A questão número 7 trata da autoavaliação do servidor enquanto profissional no atendimento das pessoas idosas. O resultado foi o seguinte:



Percebe-se que a quase totalidade dos respondentes se autoavaliaram positivamente, deixando claro que se distinguem daquela sociedade que apontaram na questão 5. Do mesmo modo, os servidores questionados se enxergaram como pessoas capacitadas para um bom e regular atendimento à pessoa idosa, sem contudo possuírem conhecimento do estatuto. As conclusões a que se pode chegar, nesse panorama, são a de que a imagem que o servidor tem de si mesmo não coincide com a que tem do outro e a de que o atendimento que oferece ao idoso pode ser bastante distinto dos mandamentos legais.

Optando a maioria, 61 servidores, pela boa avaliação de sua competência ao lidar com o idoso, se enquadraram no universo dos 28 profissionais, avaliados na questão 6 como bem capacitados ao prestar atendimento. Verifica-se que cada um vê a si mesmo como exceção à regra, ou seja, a regra é a de que os servidores da Justiça Federal, de modo geral, possuem capacitação regular enquanto que o respondente se

considera exceção, na medida em que se autoavalia como bem capacitado.

A pergunta de número 8 se referiu aos pontos que precisam ser melhorados no atendimento prestado ao idoso. Essa questão colocou aos respondentes cinco opções, sendo facultada a escolha de mais de uma resposta: (1) Linguagem mais clara; (2) Prioridade no atendimento; (3) Agilidade no atendimento; (4) Nenhum; e (5) Outros.

A pesquisa demonstrou que 75 pessoas consideraram como ponto a ser melhorado a linguagem; 72 apontaram a prioridade no atendimento; 54, a agilidade no atendimento; e 11 servidores sugeriram outros pontos a serem melhorados, tais como: o acesso físico do idoso; o aumento do quadro de servidores; a clareza nas informações, campanhas e nos seminários de esclarecimento; uma maior atenção com a pessoa idosa; o atendimento especializado; a melhoria das condições estruturais do fórum; e a aplicação de maior paciência e cortesia por parte dos que atendem o público idoso. Essa última sugestão foi anotada por quatro pessoas. Nenhum servidor escolheu a opção 4 (Nenhum), ou seja, ninguém considerou que o atendimento não possui algum aspecto a ser melhorado.

A pergunta seguinte tratou das ações consideradas relevantes para o processo de melhoria do atendimento ao idoso. Foram colocadas quatro opções, permitindo-se a escolha de mais de uma alternativa: (1) Capacitação contínua; (2) Contratação de profissionais especialistas no atendimento com o idoso; (3) Criação de uma vara específica para o idoso; e (4) Outros.

Boa parte dos respondentes considerou relevante a promoção de capacitação de forma contínua aos servidores da seção e a criação de uma vara específica para a tramitação dos feitos de idosos. Assim, foram 51 e 32 pessoas que escolheram, respectivamente, as alternativas 1 e 3 como as mais importantes. O resultado demonstra uma preocupação

que os servidores têm em adquirir conhecimento sobre o assunto através de cursos que os capacitem melhor e continuamente, bem como com a criação da vara especializada como fatores de melhoria. A contratação de profissionais especializados só foi apontada como opção por 12 pessoas.

Outras ações foram sugeridas por 9 servidores: conscientização dos servidores; melhoria da estrutura operacional; a possibilidade de a corregedoria punir a excessiva demora na demanda de idosos; a diminuição do tempo de tramitação; o destaque efetivo nos processos de idosos; reuniões e policiamento ao tratamento que é oferecido nas secretarias de vara aos idosos; setorização para atendimento prioritário; paciência; sensibilidade para avaliar a necessidade de cada caso; maior número de atendentes, criação de Varas Federais e melhoria das condições estruturais.

O último questionamento da pesquisa inicialmente esclareceu aos respondentes que as Leis nº 10.173/01 e nº 10.741/03 dispõem, respectivamente, sobre a prioridade de tratamento aos processos do interesse de pessoas idosas e sobre a criação de varas especializadas e exclusivas de idosos e solicitou a opinião quanto: (1) A criação de varas específicas para processos de idosos deve ser implantada em cumprimento às citadas leis; (2) Cada vara deve destinar um setor dentro das respectivas secretarias para processar os feitos do interesse de idosos; (3) Não é possível cumprir as leis com a atual estrutura da Justiça Federal, necessitando de uma reformulação; e (4) As leis são inexecutáveis.

O resultado foi que 45 pessoas opinaram pelo 1º item, ou seja, entenderam que a criação de varas específicas para processos de idosos deveria ser implementada a fim de dar efetividade às leis; enquanto que 42 pessoas disseram não ser possível cumprir as referidas leis com a atual estrutura da Justiça Federal. Analisando a tabulação dos dados, visualizou-se que algumas pessoas marcaram os itens 1 e 3, ou seja, compreenderam a importância de se cumprir as leis, mas apontaram que

a estrutura da Justiça Federal necessitará de reformas.

Quanto ao segundo item, 31 pessoas preferiram apontar como solução a destinação de um setor dentro de cada secretaria de vara para processar os feitos de idosos. Somente 3 indivíduos opinaram pela impossibilidade do cumprimento do Estatuto do Idoso quanto ao aspecto da criação de varas específicas.

CONCLUSÃO

Partindo-se da certeza, frente aos dados estatísticos e à constatação dos estudiosos, de que o Brasil, trilhando o mesmo caminho do resto do mundo, vem se tornando um país de pessoas idosas, cuja expectativa de vida passou muito dos 60 anos, a busca de uma melhor oferta dos serviços públicos a esse grupo socialmente relevante deverá fazer parte, cada vez mais, da pauta das políticas públicas.

Não se pode negar que os idosos exerceram na história papéis mais ou menos importantes, a depender da cultura local, e que atualmente a imagem de um ser humano incapaz frente à idade vem se desmistificando, abrindo um espaço mais positivo dentro da sociedade. Contudo, ainda há uma forte tendência, especialmente no Brasil, em subvalorizar o idoso, levando-o à exclusão social, e, por esse motivo, é dever do Estado garantir, até que a sociedade prescindia desse regramento positivado, alguns direitos fundamentais, a exemplo do que foi concedido às mulheres casadas, às crianças e aos adolescentes ao longo da história.

O Estatuto do Idoso representou um passo importante na conquista dos direitos dos idosos, dentre eles um acesso mais efetivo à Justiça, na medida em que exigiu tratamento prioritário aos processos que tramitem no Judiciário e autorizou a criação de varas privativas para o processamento e julgamento dessas ações. Entretanto, faltou o

legislador quando apenas facultou ao Poder Público a criação de varas de idosos. Normas programáticas no ordenamento jurídico brasileiro, há várias, e muitas delas aguardam regulamentação e implementação silenciosamente. Restou demonstrado que não se pode permitir que o mesmo ocorra em relação à Lei nº 10.741/03 e a demais normas de amparo ao idoso. Não se admite um país que se diz democrático passar ao largo da discussão sobre o tratamento diferenciado que deve ser dispensado aos idosos.

Algumas soluções são eventualmente propostas com a finalidade de se agilizar a tramitação dos processos em que figurem como partes pessoas idosas, tais como a criação de novas varas ou o aumento do número de juízes auxiliares e servidores nas varas já existentes; o fim das férias forenses; a exceção ao prazo em dobro e/ou quádruplo à Fazenda Pública para esses feitos e a exceção ao pagamento por precatório. Esta última, bastante controvertida, não foi contemplada expressamente pelo Estatuto do Idoso, cabendo, portanto, aos juízes o papel de interpretar, de forma mais elástica possível e dentro dos limites constitucionais, os benefícios trazidos pela nova legislação.

A Seção Judiciária do Ceará, com sua estrutura física verticalizada, como é o caso da sede, no centro da cidade, com 15 andares, cujas Varas Cíveis são dispostas em dupla em cada andar, não favorece aos idosos que diariamente a visitam. Muitas dessas pessoas — autoras de processos, em sua esmagadora maioria, previdenciários — são idosas e hipossuficientes. Isso implica, naturalmente, uma menor disposição para se deslocar nesse ambiente imponente, através de elevadores modernos lotados de advogados. O cenário se lhes apresenta muito diferente de sua realidade.

Muito além de ser um problema social, atender o idoso enquanto usuário dos serviços prestados pela Justiça Federal, de forma coerente com os ditames legais, especialmente com o Estatuto do Idoso, deve ser

encarado como investimento para um futuro melhor das novas gerações.

Um Judiciário sensível à causa dos idosos, mesmo que cometa erros e equívocos na busca de se adaptar ao regramento atual, elevará o grau de credibilidade e seriedade que, há algum tempo, vem sofrendo duras críticas. Cidadãos que buscam o Judiciário como único recurso de justiça, em que o acesso lhes é facilitado efetivamente, sem tantos entraves, demoras injustificadas e, principalmente, com o recebimento efetivo do direito ali reconhecido, passam às novas gerações um legado de credibilidade do país em que vivem. O idoso, visto por essa perspectiva, por que não dizer?, até um pouco egoísta, passou a ser um recurso para a sociedade, e não um problema.

O essencial, dessa forma, é que mudem os valores, enfrentando-se os preconceitos de que os idosos não dão colaboração alguma ao crescimento do país e, finalmente, perceber que a supervalorização da juventude levará ao distanciamento da certeza de que se passará mais tempo da vida como adulto ou idoso.

Tratar o idoso no Judiciário como prioridade possibilitará a inovação das estratégias de gestão e no futuro se obter uma Justiça verdadeiramente justa, em que seja *constatado que o que é buscado é, tempestivamente, analisado e, se reconhecido, também tempestivamente, entregue a quem de direito*. A sociedade moderna não se contentará em possuir um Poder Judiciário inerte às mudanças e exigirá um acesso à Justiça cada vez mais democrático. Isso inclui um atendimento digno, uma resposta rápida e eficiente aos problemas postos em juízo por um público cada vez maior, mais exigente e mais consciente dos seus direitos.

Verificou-se que o contingente de pessoas idosas que busca seus direitos, em especial em ações contra a Previdência Social, é enorme. Não se pode olvidar que a implantação de apenas uma vara especializada poderá não ser suficiente, mas a preocupação é essencialmente com a

qualidade do serviço público prestado junto a esse usuário que precisa de atenção especial, não só a resolução rápida de suas demandas, mas, e principalmente, com o atendimento digno de uma forma mais abrangente.

Medidas simples, normalmente desprezadas pelos administradores públicos, como acesso fácil à sede das varas, com disposição de transporte público, treinamento de pessoal para atendimento emergencial de primeiros socorros e ambiente confortável, configuram um atendimento especializado aos idosos e demonstram uma sensibilidade na maneira de se distribuir a Justiça.

É certo que a criação de varas especializadas em processar e julgar as causas propostas por pessoas idosas, longe de ser a solução para todos os problemas do Judiciário, não deixa de ser um alento para diminuir a demorada prestação jurisdicional.

A Justiça Federal do Ceará dispõe de um quadro de servidores potencialmente apto à adaptação e ao cumprimento dos dispositivos do Estatuto do Idoso. Verificou-se na pesquisa que muitos são favoráveis à criação da Vara do Idoso como medida necessária à priorização exigida pelo Código de Processo Civil.

Proporcionar treinamentos especializados, capacitando os servidores e magistrados para atender ao público idoso, tanto no atendimento pessoal quanto no processamento e julgamento das suas demandas, deve ser visto como um investimento indispensável para colocar em prática os ditames legais.

BIBLIOGRAFIA

ANDRIGHI, Fátima Nancy. *O Acesso do Idoso ao Judiciário*. Artigo disponível em <http://bdjur.stj.gov.br>, 23.03.2004

BEAUVOIR, Simone. *A Velhice*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

CAPPELLETTI, Mauro. BRYANT, Garth . *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

ESTATUTO DO IDOSO – Lei nº 10.741, de 01/10/2003 – disponível em <http://www.presidencia.gov.br>.

GODINHO, Robson Renault. *A Proteção Processual dos Direitos dos Idosos*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Comentários ao Estatuto do Idoso*. 2. ed. São Paulo: LTR, 2005.

MASCARO, Sonia de Amorim. *O que É Velhice*. 2. reimpr. da 1. ed. de 1996. São Paulo: Brasiliense, 2004.

MCPERSON, Barry. Envelhecimento Populacional e Lazer. In: *5º Congresso Mundial de Lazer, São Paulo*. Lazer Numa Sociedade Globalizada. São Paulo: Sesc, 2000.

MEDEIROS, Marcelo. DINIZ, Débora. *Envelhecimento e Deficiência*. Os Novos Idosos Brasileiros – Muito Além dos 60? Ana Amélia Camarano (Org.). Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

MOREIRA, Barbosa. *Efetividade do Processo e Técnica Processual. Temas de Direito Processual, Sexta Série*. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. *O Transitório e o Permanente do Direito*. Temas de Direito Processual, Quinta Série. São Paulo: Saraiva, 1994.

NAHAS, Markus Vinícius. *Atividade Física, Saúde e Qualidade de Vida: Conceitos e Sugestões para um Estilo de Vida Ativo*. 3. ed. rev. e atual.

Londrina: Midiograf, 2003.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. *Direito da Criança e do Adolescente e Tutela Jurisdicional Diferenciada*. São Paulo: RT, 2002.

SANT'ANNA, Denise B. *O Prazer Justificado; História e Lazer (1969/1979)*. São Paulo: Marco Zero/MCT-CNPq, 1994.

SILVA, Luís Praxedes Vieira. *Juizados Especiais Federais Cíveis*. São Paulo: Millenium, 2002.

NOTAS

¹ Analista judiciária – diretora de secretaria da 1ª Vara – Fortaleza/CE.

² MASCARO, Sonia de Amorim. Op. cit. p. 41.

³ BEAUVOIR, Simone. Op. Cit. p. 9.

⁴ NAHAS, Markus Vinícius. Op. Cit.

⁵ CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 17.

⁶ CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 11.

⁷ CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. Op. Cit. p. 11.

⁸ CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. Op. Cit. p. 21.

⁹ CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. Op. Cit. p. 28.

¹⁰ SILVA, Luís Praxedes Vieira. *Juizados Especiais Federais Cíveis*. São Paulo: Millenium, 2002. p. 58.

¹¹ CAPPELLETTI, Mauro. BRYANT, Garth. Op. Cit. p. 90

¹² PAULA, Paulo Afonso Garrido de. *Direito da Criança e do Adolescente e Tutela Jurisdicional Diferenciada*. São Paulo: RT, 2002. p. 76.

¹³ MOREIRA, Barbosa. *Efetividade do Processo e Técnica Processual. Temas de Direito Processual, Sexta Série*. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 23.

¹⁴ SILVA, Luís Praxedes Vieira. Op. Cit. p. 72.

¹⁵ SILVA, Luís Praxedes Vieira. Op. Cit. Introdução.

- ¹⁶ Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, art. 17, §1º.
- ¹⁷ GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 36
- ¹⁸ GOMES, Joaquim B. Barbosa. Op. Cit. p. 37.
- ¹⁹ CAPPELLETTI, Mauro. BRYANT, Garth. Op. Cit. p. 68.
- ²⁰ GODINHO, Robson Renault. Op. Cit. p. 53.
- ²¹ CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. Op. Cit. p. 69.
- ²² CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. Op. Cit. p. 53.
- ²³ GODINHO, Robson Renault. Op. Cit. p. 11.
- ²⁴ GODINHO, Robson Renault. Op. Cit. p. 14.
- ²⁵ MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Comentários ao Estatuto do Idoso*. 2. ed. São Paulo: LTR, 2005. p. 13.
- ²⁶ MCPERSON, Barry. Envelhecimento Populacional e Lazer. In: *5º Congresso Mundial de Lazer; São Paulo*. Lazer numa sociedade globalizada. São Paulo: Sesc, 2000. p. 227/249.
- ²⁷ SANT'ANNA, Denise B. Op. Cit. p. 4.
- ²⁸ GOMES, Joaquim Barbosa. Op. Cit. p. 20.
- ²⁹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. Op. Cit. p. 145.
- ³⁰ ANDRIGHI, Fátima Nancy. *O Acesso do Idoso ao Judiciário*. Artigo disponível em <http://bdjur.stj.gov.br>, 23.03.2004.
- ³¹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. Op. Cit. p. 146.
- ³² GODINHO, Robson Renault. Op. Cit. p. 11.
- ³³ MEDEIROS, Marcelo. DINIZ, Débora. *Envelhecimento e Deficiência*. Os Novos Idosos Brasileiros – muito além dos 60? Ana Amélia Camarano (Org.). Rio de Janeiro: Ipea, 2004.
- ³⁴ ANDRIGHI, Fátima Nancy. Artigo citado.
- ³⁵ Fonte: Suibe – Manutenção de Benefícios da Previdência Social no Ceará.
- ³⁶ BEAUVOIR, Simone. Op. Cit. p. 14.

**A REFORMA GERENCIAL DO PODER JUDICIÁRIO
UM CASO CONCRETO: INOVAÇÕES NA 10ª VARA DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA FEDERAL DO ESTADO DO CEARÁ, NO
TRIÊNIO 2005–2007**

Alcides Saldanha Lima¹

RESUMO

Com base na análise de experiência de gestão implementada na 10ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Ceará, de competência cível, durante três anos (2005/2006/2007), reflete acerca da necessidade de modernização da administração do Poder Judiciário brasileiro e da consequente superação da morosidade, efetividade do direito fundamental à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, redação EC nº 45/2004) e do resgate de sua legitimidade. Conclui que a verdadeira reforma da instituição se faz a partir de *accountability*, eficiência na gestão e inovação, pressupostos de elevado desempenho organizacional.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Judiciário, administração, reforma gerencial, inovação, análise de experiência concreta.

INTRODUÇÃO

O presente texto resume o Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Fundação Getúlio Vargas, como exigência parcial para aprovação no MBA em Poder Judiciário (pós-graduação *lato sensu*, nível de especialização), sob a orientação da professora Maria Elisa Macieira, e se insere na perspectiva da reforma silenciosa do Poder Judiciário, a

partir da gerência de resultados.

Nesse sentido, objetiva-se o estudo da importância da reforma da administração do Poder Judiciário, com base na gestão, das inovações gerenciais implementadas e dos resultados alcançados na 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Ceará, de competência cível, no período compreendido entre 7 de janeiro de 2005 e 19 de dezembro de 2007, que abrange três anos judiciais (2005/2006/2007)².

A escolha da 10ª Vara decorre do fato de ser o autor deste trabalho seu juiz titular, “responsável pelo regular andamento dos feitos sob sua jurisdição e pelo bom funcionamento dos serviços auxiliares que lhe estiverem subordinados”, vale dizer, por sua gestão administrativa, nos termos do art. 55 da Lei nº 5.010/66, que reorganizou a Justiça Federal de primeiro grau no País, o que facilitou o acesso às informações necessárias ao estudo pretendido.

A escolha daquele triênio justifica-se por abranger período anterior (2005) e contemporâneo (2006 e 2007) ao Curso (MBA), o que permite uma verificação prática da apreensão do conteúdo das disciplinas cursadas.

A escolha da 10ª Vara decorre também do fato de seu acervo ter sido sensivelmente reduzido nesses três anos³ e de ser ela a oitava colocada entre as 23 varas de competência cível da 5ª Região Judiciária do País⁴ e a segunda entre as varas congêneres da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará em tempo médio de tramitação entre a distribuição e a sentença de primeiro grau⁵. Os indicadores da vara apontam-na como o possível *benchmarking* entre as Varas Cíveis da Seção Judiciária do Ceará.

Foram identificadas as inovações implementadas na gestão da vara e avaliadas suas consequências para agilização na tramitação dos processos e na solução dos conflitos, a partir da sensível elevação do

número de processos arquivados e conseqüente redução do número de processos em tramitação, elementos que revelam, em princípio, satisfação da prestação jurisdicional final.

O tema se justifica pela imprescindibilidade do domínio de técnicas gerenciais pelo magistrado contemporâneo brasileiro, mais especificamente magistrado federal de primeiro grau submetido à massacrante carga de trabalho. É de inegável importância, uma vez que se insere na referida necessidade de reforma do Poder Judiciário, de modernização, desburocratização, melhoria da qualidade e eficiência dos serviços judiciários.

O juiz, que, no modelo brasileiro, administra o aparelho judicial, deve se capacitar para bem desempenhar as tarefas gerenciais que tem de enfrentar, valendo-se para tanto de indicadores, metas, padronização, informatização, etc., inclusive de relatos de experiências exitosas, replicáveis em outros órgãos jurisdicionais. *Conhecimento e difusão* são as palavras de ordem da melhoria do desempenho.

A melhoria da eficiência e qualidade, por sua vez, de imensurável alcance social, satisfará o jurisdicionado e resgatará a legitimidade do Poder Judiciário.

No trabalho é analisado caso específico — inovações e gestão na 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará —, pelo que é utilizado o método indutivo de abordagem, acompanhado do hipotético-dedutivo, este diretamente relacionado à experimentação.

O tema é desenvolvido segundo a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, nas áreas do Direito e da Administração, enfocando especificamente as práticas jurisdicionais inovadoras adotadas na 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Ceará. As práticas são examinadas à luz da doutrina, da legislação e da jurisprudência, conforme a adequação.

Na pesquisa, é medido o desempenho gerencial da 10ª Vara da

Seção Judiciária Federal do Ceará, a partir de dados estatísticos oficiais, e identificados os motivos de sua melhoria: a implementação de práticas gerenciais modernizadoras/inovadoras nos anos de 2005/2006/2007.

O objetivo geral do trabalho é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão no Poder Judiciário, especificamente em Varas Cíveis Federais, o que poderá permitir eficácia e eficiência na prestação jurisdicional e resgate da legitimidade da Justiça Federal no Ceará na 5ª Região e no País.

O objetivo específico é produzir conhecimento útil acerca dos problemas e das soluções enfrentados pelo juiz na condução administrativa de uma vara, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão dos serviços judiciários. Mais especificamente: a) identificar as inovações gerenciais implementadas na 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Ceará no triênio 2005/2006/2007; b) analisar se e em que medida as inovações contribuíram para melhoria do seu desempenho jurisdicional; c) analisar a possibilidade de replicação das iniciativas gerenciais para outros órgãos congêneres.

O trabalho encontra-se dividido em três partes: na primeira, foca-se o Poder Judiciário e sua reforma, analisando-se sua relação com a economia de mercado, a morosidade, a legitimidade e o novel direito fundamental à “razoável duração do processo” (art. 5, LXXVIII, CF), instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (dita Primeira Parte da Reforma do Judiciário); na segunda, foca-se a administração judiciária, analisando-se os conceitos de *accountability*, gestão, eficiência, inovação e “alto desempenho”; na terceira, foca-se a gestão e inovações da 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará no triênio 2005/2006/2007.

Neste resumo, foram desanexados os quatro apêndices ao trabalho: I, contendo a relação dos servidores e cursos realizados no triênio; II,

contendo a ordem de serviço conjunta organizadora e uniformizadora do trabalho dos gabinetes dos juízes — titular e substituto; III, contendo o *Manual de Expedientes* da 10ª Vara; e IV, contendo o questionário da pesquisa de satisfação.

1 PODER JUDICIÁRIO E REFORMA

1.1 Poder Judiciário e Economia de Mercado

Nos anos 1980, motivada pela crescente dívida externa, a América Latina iniciou um amplo processo de reformas estruturais. Foi trocada a estratégia de substituição de importações e forte intervenção estatal na economia pela de alinhamento de preços domésticos aos internacionais e redução de tal participação. Retornou-se ao princípio (neo)liberalista⁶, segundo o qual ao mercado deve caber a decisão de onde e quando investir e o que e quanto produzir, e ao Estado, apenas corrigir os desequilíbrios macroeconômicos — acumulados por décadas —, ajustar as contas públicas e reduzir a inflação.

Nesse contexto, surgiu o chamado *Consenso de Washington*⁷, em cujos cânones foram realizadas as amplas reformas estruturais dos países em desenvolvimento nos anos 1990, marcadas por disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros e câmbio de mercado, abertura comercial, eliminação de restrições a investimentos estrangeiros diretos, privatização de estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e garantia do direito de propriedade. Ainda que com algum atraso em relação a alguns países da região (Chile, Argentina e México), o Brasil também adotou as reformas⁸.

Essas mudanças, contudo, apesar de muito importantes, não são suficientes para garantir o almejado desenvolvimento econômico; constituem-se no primeiro estágio do processo (lançamento), dito de modernização das regras de orientação da atividade econômica. É consenso contemporâneo entre os economistas e as instituições de desenvolvimento a necessidade de implantação do segundo estágio (consolidação), dito de modernização das instituições públicas e privadas, oportunidade em que devem se adaptar à função de estimular o investimento e a eficiência do mercado. Nesse contexto, fala-se da “reforma do Estado” e das organizações privadas. Com pertinência, observa Moreira Neto:

O Estado brasileiro, depois do crescimento hipertrófico e distorcido experimentado até a década de oitenta, como tantos outros, entrou em crise, falhando até mesmo em suas funções geralmente consideradas como essenciais.

A ascensão da sociedade, tornando-se mais consciente, inconformada e demandante, e a recuperação da liberdade de mercado propuseram a grande tarefa da reforma, que poderia ser mais adequadamente descrita como da reconstrução do Estado.

[...]

Na linha dessa necessária reconstrução, Estado e mercado tampouco deverão ser compreendidos como entidades antagônicas mas, cada vez mais, como parceiros no progresso⁹.

Em síntese: o Estado do século XXI deve ser suficientemente forte para proteger e barato para permitir a competição econômica.

O Poder Judiciário é das instituições mais importantes para o sucesso desse modelo de desenvolvimento, pois é o garantidor do direito de propriedade e dos contratos, pilares jurídicos de sua sustentação. Não é despiciendo observar que a presença do Estado na economia torna os contratos menos importantes, uma vez que os conflitos podem ser decididos pela mera imposição de regras administrativas, sem a

necessidade de intervenção da Justiça. Isso explica a inclusão, na agenda política, da chamada “reforma do Judiciário” e o transbordamento da discussão do tema do âmbito dos chamados “operadores do Direito” para o dos economistas, empresários e políticos.

Na perspectiva da “economia de mercado”, um bom Judiciário é aquele que presta seu serviço — de interpretar e aplicar o direito ao caso concreto — de modo imparcial, ágil, previsível e a um custo razoável, isso porque essas características são determinantes tanto para decisões de investimento, produção e contratação quanto para escolha dessa via de resolução de disputa, em detrimento das demais (mediação, arbitragem, etc.).

Segundo o Banco Mundial¹⁰, três são as características de um bom Judiciário: independência, em relação aos demais poderes e aos interesses; efetividade, capacidade de implementar coercitivamente suas decisões; e eficiência gerencial. Sem elas, há sempre demora na solução dos processos¹¹.

Os problemas de funcionamento do Poder Judiciário repercutem na economia, na medida em que influenciam negativamente decisões de investimento, comprometem a eficiência empresarial e o progresso tecnológico e, em última análise, a própria política econômica do governo, isso porque aumenta o risco e os custos de transação, distorcendo o sistema de preços e de alocação de recursos¹². A eficiência, contrariamente, contribui para o crescimento econômico.

A morosidade e seus reflexos no custo em função do tempo são reconhecidos pela sociedade e pelos operadores do Direito, inclusive os juízes, como um dos principais problemas da Justiça brasileira. Não se pode deixar de considerar, contudo, que esse problema é, em parte, criado artificialmente, pois a instituição é frequentemente utilizada como instrumento de postergação no cumprimento de obrigações. Com

esse objetivo, não raramente abusa-se das regras de processo, criam-se entraves desnecessários e manejam-se lides temerárias, tudo na certeza da incapacidade de a instituição reagir adequadamente, especialmente pelo seu despreparo para gestão. Corrobora essa afirmação Pinheiro:

[...] um efeito indireto, mas não menos importante da lentidão da Justiça: ela encoraja o recurso ao Judiciário não para buscar um direito ou impor o respeito a um contrato, mas para impedir que isso aconteça ou pelo menos protelar o cumprimento de uma obrigação. Isso significa que há um círculo vicioso na morosidade, com um número grande das ações que enchem o Judiciário, desta forma contribuindo para a sua lentidão, estando lá apenas para explorar a sua morosidade¹³.

Impõe-se ressaltar que o custo a ser considerado por recorrer ao Poder Judiciário não pode se limitar às taxas judiciárias e aos honorários de advogado, deve-se considerar também a probabilidade de êxito e a repartição material e efetiva dos ônus pela demanda entre a parte vencedora e perdedora. Custas elevadas, advogados caros e instituição ineficiente encorajam as partes a desistirem da pretensão ou recorrerem a meios alternativos de composição do litígio¹⁴. Com propriedade, esclarece Pinheiro:

A morosidade reduz o valor presente do ganho líquido (recebimento esperado menos os custos), significando que o sistema judicial só em parte protege os direitos de propriedade. O valor esperado do ganho ou da perda das partes será tão mais baixo quanto maior for a taxa de juros. Em economias com inflação alta, se os tribunais não adotarem mecanismos de indexação adequados, o valor do direito em disputa pode despencar para zero com bastante rapidez. Pode haver, assim, uma tensão entre conciliar justiça e eficiência, quando se procura ao mesmo tempo alcançar decisões rápidas, bem informadas, que permitam amplo direito de defesa e que ao mesmo tempo incorram em custos baixos¹⁵.

Apesar do elevado consenso da necessidade de reforma no Poder Judiciário, a implementação não tem sido rápida, em função da sua complexidade técnica e política, como se pormenorizará em tópico subsequente.

1.2 Poder Judiciário e Morosidade

O descontentamento da sociedade com o Poder Judiciário, no geral, e com a extensa duração do processo, no particular, não é recente, tampouco restrito ao Brasil¹⁶. Trata-se de sentimento antigo e amplamente disseminado, embora tenha se acentuado no País na última década, sob influência dos investidores, através de tantos quantos lhes defende os interesses, empírica ou cientificamente, dentro ou fora do Estado. Como constatado no item supra, a estruturação de um dado tipo de Poder Judiciário é imprescindível à manutenção e ao desenvolvimento da economia de mercado.

As deficiências identificadas no Poder Judiciário brasileiro decorrem de múltiplas causas, de natureza endógena ou exógena, que se conectam e interagem. Cada uma delas ou algumas delas são vivenciadas ou percebidas por um ou alguns operadores do Direito ou por parte ou pela totalidade da sociedade, jamais por todos simultânea e totalmente. Isso dificulta sobremaneira a compreensão e o diagnóstico do problema e, conseqüentemente, a identificação de soluções.

A instituição, por sua vez, está inserida no contexto do País, ao qual se imputam, tradicionalmente, três grandes mazelas: a cultura das transgressões, a insegurança jurídica e a má gestão pública (de recursos, etc.).

Há causas estruturais e históricas profundamente arraigadas, como seu perfil institucional e administrativo. Nessas se enquadram a

insuficiência de juízes (e tribunais); a multiplicidade de instâncias (até três graus de jurisdição: do juiz singular aos tribunais superiores, passando pelas cortes intermediárias) e a plethora de recursos; a deficiência dos controles materializada no corporativismo e na conseqüente ineficiência dos órgãos correccionais.

Há causas conjunturais e contemporâneas, como o excesso de demanda observado a partir da redemocratização e da “Constituição Cidadã” de 1988, que criou e assegurou direitos como nenhuma outra na história política brasileira, que os governos não quiseram ou puderam tornar realidade, ou em decorrência de qualquer “manobra” jurídica aventureira perpetrada pelo governo, como expurgos inflacionários de índices de correção monetária (contas de fundistas do FGTS ou contas de poupança, etc.), ou inaplicação de índices de correção/reposição de vencimentos de servidores público (28,86%, 3,17%, etc.), ou, ainda, da exacerbação de litigiosidade num dado momento histórico; a precariedade de instalações, ainda que se constate um ou outro “palácio” de justiça; o atraso tecnológico de *hardwares* e *softwares* de acompanhamento processual; a resistência e demora na informatização dos atos processuais (o dito “processo eletrônico”), conforme autorizado e regulado pela Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006¹⁷.

Há causas funcionais, como o acesso deficiente à jurisdição, decorrente da má formação dos demais operadores do Direito (advogados, públicos e privados; membros do Ministério Público; e servidores de órgãos integrantes do sistema de Justiça, como delegados, etc.); arcaísmo das leis e instabilidade do ordenamento jurídico, pela não revogação do quanto ineficaz e pelo excesso de modificações normativas; interpretações e aplicações jurídicas inválidas, porque dissonantes dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais consolidados; complexidade do processo e formalismo do procedimento judicial; e a ineficiência administrativa,

decorrente do despreparo dos juízes para a administração judiciária, vale dizer: a gestão de pessoas e os procedimentos de trabalho.

Há causas individuais, como a deficiência de formação (técnica e ética) do bacharel em Direito que, não raramente, busca, no processo criminal, a prescrição e, no processo cível, esgotar a parte contrária, induzindo ao acordo, em detrimento da “dicção do direito”; a preparação, o aperfeiçoamento e a atualização profissional do juiz; a aptidão ou formação para a conciliação.

A todas essas causas, acresçam-se a passividade e o conformismo, a crença, infundada, de que “não tem jeito”, “não vale a pena o esforço de tentar melhorar”; a crença de que a responsabilidade pela morosidade não é dos membros do Poder Judiciário (endógena), mas dos “outros”, a ele estranhos (exógenas). Essas, talvez, sejam as causas de efeito mais devastador, que não se reverterem com simples alterações legislativas, exigências e controles ou investimentos.

Há causas que nem sequer são visíveis, por não serem consideradas geradas por “atores do sistema judicial”, como o precário funcionamento de cartórios e secretarias judiciárias, que produzem grande impacto na morosidade do processo e no acesso à Justiça, como constatou pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça, através da Secretaria de Reforma do Judiciário, intitulada *Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais*¹⁸.

As várias causas elencadas acima coincidem, em grande parte, com as conclusões de seis estudos paradigmáticos sobre o tema: *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*, organizado por Sadek¹⁹; *O Perfil do Magistrado Brasileiro e Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*, de Vianna, Carvalho, Melo e Burgos²⁰; *Reforma do Judiciário: Problemas, Desafios e Perspectivas*, de Pinheiro²¹; *Diagnóstico do Poder Judiciário*, realizado pelo Ministério da Justiça²²; e *Justiça Federal em Números*

(2005 e 2006), pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ²³), o que reforça a afirmação de que as causas são antigas e amplamente conhecidas.

1.3 Poder Judiciário e Legitimidade

Legitimidade é o atributo daquilo que é como deve ser, segundo os valores, os desejos e as expectativas consensuais daqueles a quem aproveita. No que tange às normas, a legitimidade decorre do valor nelas contido (justiça, etc.); ao poder, da forma como é exercido; às instituições, do modo como atuam, através de seus agentes, de que decorrem, em última análise, a aceitação e o acatamento do que fazem, de sua autoridade.

O Poder Judiciário, enquanto instituição das mais relevantes para organização das interações sociais, não prescinde da aceitação e do acatamento. Pode-se mesmo afirmar que não se mantém enquanto tal, senão quando e enquanto suas decisões “valem”, obrigam subjetivamente as partes envolvidas no conflito de interesses decidido. Com acerto, afirma Bottini: “[...] a legitimação da Justiça [...] decorre justamente de sua capacidade de responder aos conflitos que se apresentam. [...] A Justiça nacional não será fortalecida apenas pela rapidez, mas pela proximidade com o cidadão, pela publicização de suas atividades e pela qualidade de sua atuação”²⁴.

A morosidade e a dificuldade de acesso, embora não sejam os únicos ou os mais nefastos dos problemas do Poder Judiciário, por certo são os que mais contribuem para o atual descrédito da instituição, para sua perda de legitimidade. Impende destacar que as críticas não se referem, tão acentuadamente, à qualidade da decisão ou à aptidão e ao preparo técnico dos membros do Poder, possivelmente, por se inserirem

na seara “intocável” do mérito da decisão judicial.

Pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), *A Imagem das Instituições Públicas Brasileiras*²⁵, com o objetivo de avaliar a confiança da sociedade nas instituições públicas e a imagem do Poder Judiciário, lançada em 29 de setembro de 2007, em audiência pública da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, revelou que 44,1% dos entrevistados não confiam nos juízes e 50% não confiam no Poder Judiciário. Dos entrevistados, porém, 43,6% não sabem a diferença entre Ministério Público e Poder Judiciário. Ainda que não se trate de estudo conclusivo, a pesquisa revela objetivamente um expressivo sentimento de desconfiança da sociedade, que redundava em falta de credibilidade.

Não sendo submetidos ao crivo cíclico da aprovação popular pelo voto, pois, no modelo brasileiro, são vitalícios, os juízes devem haurir sua legitimidade do exercício comprometido e responsável da jurisdição. Suas decisões devem refletir os valores prevalentes na sociedade no momento em que proferidas. Esclareça-se que se trata aqui de valores, não de “clamor público”, opinião tópica, superficial, precipitada e localizada. Gize-se que o esperado da Justiça é justamente a capacidade de não se deixar influenciar pelas opiniões de ocasião.

A desconfiança da sociedade e a perda de credibilidade implicam perigosa perda de legitimidade, que enfraquece a instituição, dificultando o cumprimento de sua missão e pondo em risco suas prerrogativas estabelecidas, ressalte-se, não em benefício de seus integrantes, mas da própria sociedade (ainda que por ela ignorado). As garantias constitucionalmente asseguradas ao Poder Judiciário e seus integrantes (independência, autonomia financeira e administrativa, inamovibilidade, etc.) são imprescindíveis ao desempenho da função jurisdicional, pois funcionam como anteparos às possíveis tentativas de ingerências

políticas ou econômicas.

O alheamento do contexto econômico e político — mundial e brasileiro — atual, no qual as mudanças estão inseridas, levaria o Poder Judiciário ao declínio e esvaziamento, com sérias consequências para o sistema tripartite de poder e da democracia. Felizmente, muitos segmentos do Poder Judiciário estão cômicos da necessidade de seu aperfeiçoamento e modernização. Nesse sentido, os juizes federais do Brasil reunidos no seu *XXIV Encontro Nacional*, cujo tema fora *Justiça em Tempo Razoável*, realizado no Rio de Janeiro, no período de 29 a 31 de outubro de 2007, editaram Carta na qual reverberam que “o aperfeiçoamento do Poder Judiciário é uma demanda da cidadania e deve se efetivar com iniciativas concretas que produzam resultados visíveis à sociedade” e indicaram, entre as mudanças necessárias, a efetiva aplicação da Lei de Informatização do Processo, valorização dos Juizados Especiais Federais, reforma do sistema processual a fim de evitar protelações, o aumento do número de Varas Federais e a ampliação e criação de Tribunais Regionais Federais.

Estudo realizado pelo Banco Mundial (Bird) intitulado *Brasil: Fazendo com Que a Justiça Conte: Medindo e Aprimorando o Desempenho do Judiciário no Brasil*²⁶, divulgado em 6 de dezembro de 2007, por ocasião do seminário *Perspectivas para a Justiça Brasileira*, promovido pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF), revela que o Poder Judiciário brasileiro é um dos mais produtivos do mundo. A pesquisa avaliou a estrutura da instituição, a carga de trabalho e a produtividade dos magistrados e constatou, a partir de dados empíricos, que os juizes trabalham muito e que grande parte dos problemas enfrentados, especialmente a lentidão na tramitação de processos, não é de responsabilidade exclusiva do Poder Judiciário, mas do sistema judiciário como um todo, nele incluídos os

demais operadores do Direito.

Apenas para se ter uma noção das informações colhidas, foi constatado que a média de ações ajuizadas no Brasil é de 7.171 para cada grupo de 100 mil habitantes. A Venezuela e El Salvador apresentam índices três vezes menores, de 2.375 e 2.454, respectivamente, para o mesmo contingente populacional. A Argentina possui média de ações 32% superior à média brasileira, mas a estrutura judiciária tem mais que o dobro de magistrados para examiná-las. São 10,9 juízes para cada 100 mil habitantes; o Brasil conta com 5,3 magistrados para o mesmo número de habitantes. Os números são reveladores das circunstâncias a que estão submetidos os juízes brasileiros.

Os objetivos primordiais de qualquer reforma do Poder Judiciário devem ser, portanto, a ampliação do acesso à jurisdição e a melhoria da qualidade do serviço prestado.

1.4 Poder Judiciário e “Reforma”

A necessidade de reformar o Poder Judiciário brasileiro transformou-se em questão de Estado. Transcende, portanto, às divergências político-partidárias-ideológicas: é de ser solucionada por quem quer que ocupe o governo, pois a sociedade não mais tolera a ineficiência dos órgãos jurisdicionais. A implementação de mudanças é urgente. Corroborava essa afirmação Renault, ex-Secretário para Reforma do Poder Judiciário do Ministério da Justiça²⁷, quando reconhece:

[...] não se verificou uma preocupação nacional em relação à necessidade de formulação de uma política pública para o seu [do Poder Judiciário] melhor funcionamento.

[...] Durante muitos anos, não havia o envolvimento dos agentes públicos e dos outros poderes com as questões relativas ao sistema judicial. O Judiciário era assunto de interesse dos magistrados e de suas entidades de classe. Hoje já verificamos

*o início de uma articulação institucional que busca solução para os problemas do Judiciário, com o entendimento de que isso é fundamental para o País. [...] para o aperfeiçoamento da democracia em nosso País*²⁸.

Ainda que tenha caído no senso comum apenas a lentidão na tramitação dos processos, muitos são os problemas do Poder Judiciário, entre eles: dificuldade de acesso, pelo custo do processo e pela não estruturação de defensorias públicas; concentração da litigiosidade no Poder Público (federal, estadual e municipal) e em grandes corporações empresariais (prestadoras de serviço público); complexidade estrutural, pela existência de 91 tribunais com grande nível de autonomia administrativa e praticamente nenhuma interligação; pouca transparência, pelo seu cultural distanciamento e hermetismo; desarticulação institucional, pelo seu isolamento e pela cultura da “neutralidade política” da instituição; obsolescência administrativa, pela sua não modernização.

Somente um sistema judicial acessível, transparente e rápido é capaz de manter o Estado Democrático de Direito, na medida em que assegura a ordem jurídica e o regime democrático, satisfazendo a expectativa dos cidadãos no que tange à solução de seus conflitos de interesses (lide).

Se as causas dos problemas são amplamente conhecidas e aceitas, as soluções são ocultadas e objeto de profunda divergência, por, em regra, implicar desvantagem para aqueles a quem aproveita. Assim é que se resiste a punir satisfatoriamente o uso da morosidade como instrumento para descumprimento de obrigações, amplamente utilizado pelo Poder Público — maior cliente judicial em alguns ramos do Poder Judiciário; a efetivar a instrumentalidade do processo e simplificar a complexidade do procedimento, o que, em última análise, pode reduzir o mercado

de trabalho de advogados; a reduzir a quantidade e possibilidade de recursos, por temer a elite do Poder Judiciário a perda de controle das decisões dos órgãos inferiores e, conseqüentemente, do prestígio e poder disso decorrente, etc.

Como são múltiplas e complexas as causas e os atores da reforma, são quase intransponíveis as resistências às mudanças, senão quando lhes atende o interesse. Há de se falar, assim, em “reformas do Poder Judiciário”, tantas são as perspectivas e pretensões dos tantos envolvidos. Restringe-se a consideração a seguir a três dos principais atores: juízes, governo e sociedade.

A reforma sonhada pelos juízes, sobretudo os dos graus inferiores, pauta-se pela democratização e transparência da instituição, por mudanças que permitam a identificação de critérios (razoavelmente) objetivos para promoções por merecimento; a participação na eleição dos dirigentes dos órgãos administrativos e dos candidatos à promoção por merecimento; independência, que lhe garanta cumprir o papel social que tem a desempenhar: tornar efetivos os direitos fundamentais e mudar a sociedade; prestígio das decisões de primeiro grau, proferida por quem se encontra mais próximo do fato e das partes.

A “reforma do Judiciário” na perspectiva do governo rege-se oficialmente pelos princípios de democratização e controle; eficiência e celeridade; autonomia e independência e acesso e estruturação e fortalecimento das funções essenciais. Pauta-se materialmente, no entanto, pela busca da previsibilidade, uma das exigências da economia de mercado. Assim, são buscados seus pressupostos, sua neutralidade e seu controle: este, materializado na centralização das decisões de relevo nos órgãos judiciais de cúpula, mais sensíveis aos argumentos metajurídicos, corolário da própria forma de acesso dos seus integrantes e no reforço do controle político sobre as ascensões a esses tribunais;

aquela, materializada na renúncia ao cânone doutrinário contemporâneo de que ao Poder Judiciário cabe, a par dos demais da República, promover redução de desigualdades sociais, ainda que em detrimento do direito de propriedade e do princípio *pacta sunt servanda*. Não há preocupação efetiva com o bom funcionamento da instituição; com efeito, não são disponibilizados os meios necessários aos propalados eficiência, reestruturação e fortalecimento.

A sociedade pauta sua reforma na humanização e aproximação do juiz às partes, na desmistificação da sua suposta superioridade (“excelência”) e no acesso; na obtenção de celeridade, rapidez, desconsiderando, no entanto, qualquer variante relativa à qualidade da prestação jurisdicional obtida, que, de regra, não tem objetivamente como medir; e no fortalecimento da capacidade de tornar efetivas suas decisões.

Independentemente, contudo, desse descompasso de desejos e expectativas, foi firmado pelo Presidente da República, Presidente do Supremo Tribunal Federal, Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal, em 15 de dezembro de 2004, o *Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano*²⁹, na esteira do qual muitas iniciativas relevantes vêm sendo implementadas sem que isso envolva uma expansão dos recursos orçamentários a ele alocados.

Medidas legislativas importantes já foram propostas pela Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (Anamatra) e Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) e se encontram em tramitação no Congresso Nacional e envolvem: o reaparelhamento e aumento das Varas Judiciárias, instaladas precariamente em muitas localidades do território nacional; o aumento de vagas no Poder Judiciário, cujo número de juizes por habitante é claramente insuficiente;

a reforma processual, com a adoção de medidas efetivas para agilizar a tramitação processual e outras alterações na legislação que poderão atacar as verdadeiras causas e contribuir, como deseja a sociedade brasileira, para que se alcance a necessária prestação jurisdicional célere e com qualidade.

1.5 A “Razoável Duração do Processo”

A “reforma” iniciou-se pela Constituição; com efeito, após 12 anos de tramitação no Congresso Nacional — tramitava desde 1992 —, veio a lume a chamada “primeira parte” da reforma constitucional do Poder Judiciário, veiculada através da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Entre suas principais inovações, estão o planejamento e o controle do Poder Judiciário, a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B), órgão responsável por pensar o sistema judicial como estrutura nacional e integrada; a busca da eficiência e celeridade, através da racionalidade do sistema, materializada na instituição da súmula vinculante e da repercussão geral como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário; o reforço da autonomia e independência dos magistrados, seja através de regras financeiras, seja através do estabelecimento de regras unificadas para ingresso na carreira, seja através da instituição de quarentena para o exercício da advocacia; o fortalecimento das funções essenciais e do acesso à Justiça, com concessão de autonomia às defensorias públicas.

Uma de suas mais importantes alterações foi erigir a razoável duração do processo à condição de direito fundamental do jurisdicionado. A emenda incluiu no art. 5º o inciso LXXVIII que estabelece: “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Não que a eficiência já não se constituísse em princípio constitucional imposto à administração pública, em geral, e à administração judiciária, no particular (conforme art. 37, *caput*, redação EC nº 19/1998: “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 a celeridade processual já não se constituísse em dever profissional e regra processual (art. 125, II, do Código de Processo Civil: “O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe: velar pela rápida solução do litígio”), mas para elevar a prestação jurisdicional ao objeto de uma obrigação oriunda de um direito subjetivo público, de matriz constitucional e principiológica, com toda a normatividade disso resultante. Trata-se, agora, de um direito fundamental.

Desdobrou-se, ainda, a “reforma”, nas alterações de procedimentos judiciais (à semelhança do que ocorreu com a edição das Leis nºs 11.187/2005, 11.232/2005, 11.276/2006, 11.277/2006, 11.280/2006 e 11.382/2006³⁰, que implementam a chamada *reforma do processo civil*), aprovadas na esteira do citado *Pacto Nacional por um Judiciário mais ágil e republicano*.

A razoabilidade é dado que não se esgota na versão genérica do conceito. É de ser identificada a partir da análise completa dos elementos que cada situação incorpora, pelo que a “demora” não pode ser quantificada ou valorada em si, senão em função do caso concreto, das circunstâncias que a explicam e justificam, ou não. Ademais, a jurisdição é instrumento de construção de certeza e segurança jurídica na sociedade, o que pressupõe tempo.

O tratamento teórico do Direito e dos conflitos que pretende resolver guarda estreita conexão com os interesses que ele subliminarmente tutela e com o tempo necessário a essa mudança e superação. É cediço que as

interpretações jurídicas e soluções só prevalecem no tempo “certo”, em que encontram os pressupostos metajurídicos para sua aceitação e legitimação, quando estão amadurecidas. Não se pode desconsiderar que o tempo é uma vertente de acomodação e de solução. Na lição de Lopes: “O tempo é, muitas vezes, um fator que permitirá ao conflito o repouso de que ele precisa para que a solução amadureça. Mas isso só pode ser compreendido caso a caso”³¹. Eis o limite imposto pela incerteza do direito.

Os sistemas judiciais estão fundados em etapas de segurança, devido a processo legal, que implicam revisões, muitas vezes exaustivas, das decisões, como modo de garantir a minimização de erros. Quanto mais revista e confirmada uma interpretação maior a probabilidade de que seja a mais correta juridicamente e mais adequada à solução do caso concreto. Isso demanda, necessariamente, tempo. Isso define a necessidade de segurança. Na afirmação de Faria: “Ele [o sistema recursal] é naturalmente lento [...] essa lentidão [...] é um instrumento de garantia que o jurista tem para que as decisões não sejam tomadas ao calor dos acontecimentos. [...] ele é lento, para até certo ponto esfriar o caso e propiciar uma decisão menos passional e mais técnica”³².

A morosidade não pode, assim, ser medida ou superada em violação ao tempo necessário à construção da certeza e da segurança jurídicas. O dilema que se põe é: a rapidez ou a injustiça? É forçoso concluir, assim, que a interpretação economicista da questão, extraída de números, não pode prevalecer acriticamente, sem a ponderação da interpretação judiciária, fruto da dura realidade do cotidiano jurisdicional, na qual a vida se mostra como verdadeiramente ela é.

As alterações legislativas acima referidas, inegavelmente importantes, não serão suficientes ao alcance da agilidade pretendida, pois as leis, por mais modernizantes que sejam, não corrigem falhas de execução procedimental. É necessário que ações de melhoria gerencial

sejam desenvolvidas para tornar efetivo tal direito fundamental, sob pena de ineficácia e possível inexistência material da previsão constitucional.

A demanda por jurisdição, pela própria conscientização dos direitos e inclusão social contemporâneas, tende a aumentar. Esse fato induz, em princípio, à conclusão de que devem ser aumentadas as disponibilidades de recursos para satisfazer a demanda, com o crescimento da instituição: mais juízes, tribunais, servidores, prédios, equipamentos, etc. O aumento das despesas com o Poder Judiciário, porém, vai de encontro à ideia de redução de gastos públicos e poderá comprometer a oferta de outros serviços de relevância social (saúde, educação, segurança, etc.). Ademais, o exame da elevação dos gastos do Poder Judiciário desde a Constituição de 1988 sugere que esta só medida não seria capaz de resolver o problema. Os recursos materiais são limitados pelos que exigem otimização na sua utilização. É de se buscar soluções de maior economicidade.

A verdadeira reforma do Poder Judiciário, acredita-se, virá com a capacitação dos juízes para boa gestão. Muita eficiência poderia ser alcançada em curto prazo com o bom gerenciamento da capacidade hoje instalada no Poder Judiciário, independentemente da elevação de despesas e de alterações legislativas que simplifiquem ou reduzam os ritos processuais. Nesse sentido, afirma Renault:

Parte-se da premissa de que a reforma do judiciário passa pela modernização de sua gestão. A incorporação de novas tecnologias de informação, a padronização de procedimentos racionais, a simplificação de sistemas operacionais, a capacitação de pessoal, [...] principalmente os magistrados, para o exercício das atividades administrativas pelas quais são responsáveis e para as quais não recebem, na maior parte das vezes, nenhum treinamento³³.

Corroborando este entendimento Theodoro Júnior quando reverbera:

Na pura realidade, não está no âmbito das normas jurídicas a causa maior da demora na prestação jurisdicional, mas na má qualidade dos serviços forenses. Nenhum processo duraria tanto como ocorre na Justiça brasileira se os atos e prazos previstos nas leis processuais fossem cumpridos fielmente. A demora crônica decorre justamente do descumprimento do procedimento legal. São os atos desnecessariamente praticados e as etapas mortas que provocam a perenização da vida dos processos nos órgãos judiciários. De que adianta reformar as leis, se é pela inobservância delas que o retardamento dos feitos se dá?

A verdadeira reforma do Poder Judiciário começará a acontecer quando os responsáveis por seu funcionamento se derem conta da necessidade de modernizar e reorganizar seus serviços. O que lhes falta, e por isso os torna caóticos, é a adoção de métodos modernos de administração, capazes de racionalizar o fluxo dos papéis, de implantar técnicas de controle de qualidade, de planejamento e desenvolvimento dos serviços, bem como de preparo e aperfeiçoamento do pessoal em todos os níveis do Judiciário.

Essa reforma não depende de esforço legislativo e só se viabilizará quando confiada a técnicos fora da área jurídica, ou seja, a técnicos de administração. Daí o fracasso de todos os exercícios até hoje realizados no plano puramente jurídico e normativo³⁴.

2 PODER JUDICIÁRIO E ADMINISTRAÇÃO

2.1 Administração Judiciária

A partir dos anos 1980, acentuou-se a cobrança social por serviços governamentais mais eficientes. À escassez de recursos para financiamento da administração pública, corolário do esgotamento da margem de tolerância social da elevação da receita (tributação), somou-se a maior consciência

dos direitos decorrentes da cidadania. Instalou-se o descrédito social na administração pública, o que impôs a busca e implementação de um novo modelo dito “Nova Gestão Pública” (informação, controle de custos, busca de eficiência, descentralização, resultado). O desafio era, e ainda é, prestar serviço com qualidade e atempadamente, resgatando, assim, a credibilidade perdida.

A sociedade tem elevado a cobrança por transparência e responsabilidade do administrador público com os resultados de sua atuação (*accountability*).

Serviço público de qualidade é aquele prestado segundo as normas de regência — em função do princípio da estrita legalidade — e no tempo adequado, que tanto quanto possível deve ser o tempo esperado pelo administrado (cliente — a quem se deve satisfazer).

A melhoria do funcionamento da administração pública decorre da elevação do desempenho, que pressupõe mudanças nas organizações que a integram e nos seus respectivos processos de gestão.

A administração judiciária, espécie do gênero administração pública, cujo objeto é a atividade administrativa (não jurisdicional) do Poder Judiciário, insere-se nesse contexto histórico e sofre seus influxos.

Do ponto de vista jurídico, rege-se pelos princípios plasmados no art. 37³⁵ da Constituição, especialmente, nos termos e para os fins deste estudo, pelo princípio da eficiência e suas múltiplas implicações

A EC nº 45/2004, ao inserir o art. 103-B³⁶ na Constituição e conferir ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, elevou o tema da administração judiciária para o patamar constitucional.

2.2 Accountability

O termo *accountability*, de origem anglo-americana, não tem tradução para o idioma português. A inexistência, ainda, de tal conceito no Brasil e nos demais países de cultura lusófona explica a ausência no vocabulário de palavra com sentido correspondente. Trata-se, apesar disso, de conceito-chave no estudo da administração e da prestação de serviço público e amplamente utilizado pela doutrina especializada em administração pública.

Segundo Castro Júnior e Reiter: “O conceito de *accountability*, cujo núcleo nacional é uma permanente prestação de contas a que está sujeito o ocupante de cargo público, e que poderia ter como equivalente vernáculo, embora com insuficiência traducional, a dicção ‘controlabilidade’, dada a exaustão semântica do conceito ‘responsabilidade’ no vocabulário jupolítico brasileiro, não existe no País”³⁷.

A tradição cultural disseminada no Brasil é de que ocupar uma função pública é se transformar em “autoridade”, adquirir uma “marca de nobreza”, não em instrumento para servir pessoas. Esse costume enseja não só a desconexão do servidor público com os interesses e as necessidades do povo, como a falsa sensação de superioridade, pela distinção da posição burocrática que ocupa e o tratamento que a função lhe confere. Isso leva à despreocupação com o desempenho e a satisfação do usuário. Essa tradição cultural, somada à debilidade das instituições, ao baixo nível de organização e participação da sociedade civil e ao baixo nível de expectativa quanto à atuação do Estado, explica a dificuldade de o conceito de *accountability* ser assimilado pela administração pública brasileira.

Nas sociedades democráticas modernas, em função de sua cultura e do grau de desenvolvimento político³⁸, exige-se que o Estado, através de seus governos, seja responsável perante os cidadãos, prestando-lhes serviços adequados. Não são admitidos hiatos entre o desempenho da administração e as necessidades do cidadão. Este não aceita passivamente

condutas desrespeitosas, isto é, favoritismos, privilégios, corrupção, ineficiência e desperdício de recursos; exige atuação independente, impessoal, proba e eficiente. A *accountability* é instrumento de proteção do cidadão em face da má conduta da administração pública, pelo que é de ser reconhecida como um dos seus deveres, ainda que não escrito ou explícito. Pressupõe organização dos cidadãos, consciência de seus direitos e vigilância, superação da condição de tutelados do Estado, disposição para exigir os próprios direitos, não pedi-los como favor. Na observação de Campos:

*O grau de accountability de uma determinada burocracia é explicado pelas dimensões do macroambiente da administração pública: a textura política e institucional da sociedade; os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura; a história. [...] há uma relação de causalidade entre desenvolvimento político e a competente vigilância do serviço público*³⁹.

Reconhece-se, assim, que o aperfeiçoamento das práticas administrativas é diretamente proporcional ao fortalecimento da *accountability*, e este, ao grau (estágio) de democracia (governo do, para e pelo povo). Em outras palavras: quanto mais elevado o estágio de democracia, e conseqüente participação social na vida política, mais elevado o nível de exigência de *accountability* da administração pública e mais necessário o aperfeiçoamento de suas práticas.

Accountability não decorre, contudo, da mera reforma ou desenvolvimento organizacional, materializado na instituição de mecanismos de controle burocrático, necessários, mas insuficientes, mas sim de uma efetiva cultura de responsabilidade e comprometimento dos agentes públicos com a adequação e satisfatoriedade das suas condutas profissionais, dos serviços que prestam, desenvolvida a partir da expectativa e cobrança da sociedade. É fruto da construção da cidadania.

A administração judiciária insere-se nesse contexto, sofrendo das mesmas mazelas. Não raramente, a jurisdição, e a administração que a viabiliza, é praticada como uma dádiva da autoridade, não um direito do jurisdicionado. Impõe-se a mudança da cultura nacional, em geral, e do Poder Judiciário, em particular, com o fortalecimento dos valores *responsabilidade* e *comprometimento* com a *res publica*, o que implicará o aperfeiçoamento das práticas administrativas, da gestão.

2.3 Eficiência e Gestão

Para o juiz contemporâneo no Brasil, é insuficiente o domínio do conhecimento técnico-jurídico. É necessário o conhecimento técnico-administrativo, além do político⁴⁰.

O dever de eficiência condiciona o modo e o meio pelo qual a administração deve atingir seus fins. Manifesta-se na forma de *efficiency*, dever de alcançar o máximo do fim com mínimo de recursos, e de *effectiveness*, dever de, com um meio, atingir o fim ao máximo, segundo o direito anglo-saxão⁴¹. Esses deveres devem ser, no entanto, sopesados, uma vez que mínimo de recursos e máximo de resultados são variáveis de difícil aferição concreta. Há que prevalecer a proporcionalidade/razoabilidade.

A eficiência está associada, assim, à boa gestão, uma vez que esta é definida a partir do máximo alcance dos fins a que se propõe.

A instituição de fins administrativos impõe lógica e ontologicamente a escolha dos meios mais adequados e satisfatórios ao seu alcance. A gestão, por conceito, deve ser eficiente.

Com acerto, reverbera Ávila que: “Eficiente é a atuação administrativa que promove de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. Para que a administração esteja de acordo com o dever de eficiência, não basta escolher meios

adequados para promover seus fins. A eficiência exige satisfatoriedade na promoção dos fins atribuídos à administração”⁴².

Na espécie, a administração judiciária será eficiente à medida que, em sua prática de gestão, possibilite o adequado e satisfatório atendimento das necessidades jurisdicionais da sociedade, vale dizer, no tempo e modo permitido pela lei e esperado por aqueles a quem aproveita.

É cediço que uma parte substancial da morosidade decorre do modelo de gestão judicial, ultrapassado e desprovido de qualificação técnica. Impõe-se, é forçoso reconhecer, uma reforma de gestão, dita “reforma silenciosa” nas palavras do Conselheiro Joaquim Falcão, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

É necessário o uso de métodos empresariais de gestão, que pressupõem planejamento, fixação de metas e avaliação de resultados em todas as áreas do Poder Judiciário e, sobretudo, revisão de processos organizacionais, definição de indicadores de celeridade e segurança jurídica, que devem, inclusive, valer como critério de promoção por merecimento. Isso permitiria não apenas estabelecer comparações entre órgãos de diferentes jurisdições, como também avaliar o desempenho de um órgão jurisdicional, ou parte dele, ao longo do tempo. Ademais, a associação de indicadores de “produção” com os custos incorridos pelo Poder Judiciário poderá ensejar indicadores de eficiência que também podem ser comparados com *benchmarks* internacionais ou nacionais de outra parte do País. Ressalte-se que, embora de modo ainda tímido, e por vezes inadequado, pela impropriedade dos meios escolhidos, alguns tribunais no País já utilizam indicadores de produtividade para monitorar o trabalho dos seus magistrados.

Não paira dúvida de que, por mais que seja reformada a legislação para se imprimir maior celeridade à tramitação dos processos, pouco mudará concretamente se os obstáculos gerenciais não forem superados.

É pacífico que tempo substancial da tramitação processual é perdido em andamentos burocráticos ineficientemente realizados.

A gestão eficiente está fundada na capacidade de incentivar, qualificar e promover condições de trabalho favoráveis à boa prestação de serviços.

O Plano Nacional de Aperfeiçoamento e de Pesquisa para Juízes Federais/PNA, Biênio 2008/2009, elaborado com fundamento nas premissas estabelecidas pela Resolução nº 532, de 20 de novembro de 2006, do CJF⁴³, e para atendimento do quanto disposto no art. 93, II, “c” e IV da Constituição Federal⁴⁴, apresenta as bases políticas, metodológicas e operacionais para seleção, formação, aperfeiçoamento e especialização dos juízes federais. Segundo a linha de ação do Plano, em atendimento às profundas transformações do mundo contemporâneo e conseqüentemente da natureza das causas submetidas ao Poder Judiciário, os juízes devem ter conhecimento cada vez mais amplo e multidisciplinar. Nesse sentido, há quase vinte anos, reverberava Boaventura de Souza Santos: “As novas gerações de juízes e magistrados (*sic*) deverão ser equipadas com conhecimentos vastos e diversificados (econômicos, sociológicos, políticos) sobre a sociedade em geral e sobre a administração da justiça em particular [...]”⁴⁵.

Do exame do Plano constata-se o reconhecimento da importância do conhecimento da administração judiciária. Com efeito, tanto no subprograma de ingresso na carreira e preparação/iniciação funcional quanto no de vitaliciamento, estão previstos módulos sobre *Administração Judiciária*, com conteúdo sobre gestão e orçamento e planejamento estratégico, *Formação e Desenvolvimento de Lideranças*, com conteúdo sobre gerenciamento e liderança: processo de mudança e seu impacto na Administração, relacionamento interpessoal, motivação e liderança, trabalho em equipe e liderança, habilidades gerenciais: planejamento

e administração do tempo; habilidades gerenciais: negociação e comunicação. Na mesma linha, no subprograma de aperfeiçoamento continuado, está prevista a realização de “curso gerencial [...] formatado especificamente para especialização dos cargos gerenciais aos magistrados” (p. 30). É focada a orientação no gerenciamento do fluxo do serviço judiciário, na formação em liderança e administração de pessoal, no conhecimento das rotinas eletrônicas de controle processual, relatórios e estatísticas do Poder Judiciário Federal.

O Plano propõe esses conteúdos com o objetivo de “aumentar a eficácia das decisões judiciais”, “imprimir maior velocidade à prestação jurisdicional” e “racionalizar a utilização dos meios administrativos postos à disposição dos juízes”. A atuação deve estar focada no desenvolvimento de habilidades que permitam aos juízes o uso adequado dos modernos instrumentos de gestão, que implica compreender as bases conceituais da gestão estratégica, gestão de processos e gestão de pessoas e aplicar ferramentas de administração apropriadas.

A formação pretendida permitirá diferenciar urgência, prioridade e importância; implantar objetivos e metas; identificar fatores de entrave e soluções práticas na condução dos processos de trabalho; antecipar e promover transformações, proporcionando às equipes de trabalho novos aprendizados técnicos e comportamentais e maior eficiência nos serviços judiciários.

Não se pode desconsiderar, finalmente, os ganhos principais da boa gestão e eficiência: melhoria na qualidade de vida pessoal e profissional.

2.4 Inovação

A globalização, em sua versão contemporânea, é um fenômeno

que perdura, com idas e vindas, há quase 150 anos. Desde os anos 1990, porém, alavancada pela revolução tecnológica das telecomunicações, assumiu feição nova e transformou completamente a forma de o mundo funcionar.

A ligação crescente entre países, fruto desse fenômeno, em todas as áreas, não só na comercial/econômica, tem ensejado a comparação e crítica (“concorrência”?!) entre modelos ineficientes e eficientes e a conseqüente quebra de paradigmas e perda de antigas referências teórico-práticas. Lidar com a nova dinâmica é inexorável.

Nesse contexto, o êxito depende cada vez mais da capacidade de criar ou inovar. Com efeito, a organização que não se renova, adaptando-se às exigências do presente, tende ao fracasso ou à própria extinção. Esses são os novos parâmetros da “seleção natural” reinventada pela cultura contemporânea.

Inovações são iniciativas que modificam o paradigma, aperfeiçoando-o e adaptando-o à contemporaneidade. No contexto do presente estudo, são práticas administrativas que aperfeiçoam e adaptam a gestão do Poder Judiciário às exigências contemporâneas de acesso à jurisdição e celeridade na sua prestação, tornando-o exitoso no objetivo de se manter socialmente útil e legítimo.

A inovação decorre, em princípio, de competição e da necessidade de sobrevivência. Pode, no entanto, originar-se de exigência dos usuários, como ocorre nas organizações que não se submetem à concorrência (monopolistas), de que é exemplo o Poder Judiciário; pressupõe liberdade, criatividade e empreendedorismo; e se manifesta quando há comprometimento e responsabilidade para com os resultados (*accountability*), compromisso de ação, de pôr a ideia em prática.

Nesse sentido, são cada vez mais importantes as relações interpessoais, o ambiente de trabalho, a organização e a liderança, pois

produzem as condições para germinação de ideias, soluções criativas para os problemas contemporâneos, que precisam, sobretudo, ser aplicadas. Não há verdadeira criatividade ou solução sem efetiva implantação.

Nesse processo de criação, é imprescindível o envolvimento de tantos quantos tenham capacidade real de contribuir para as soluções, em colaboração. Diante da complexidade da realidade a ser gerida e das soluções a serem alcançadas, é insuficiente a criatividade e o empreendedorismo de uma só pessoa, são necessárias muitas. Encontra-se superado o modelo de gestão e liderança centralizado e personalíssimo típico da tradicional administração pública, na qual o “chefe” decide e comanda. Hodiernamente, o chefe é apenas um catalisador/mediador das ideias/soluções.

A inovação decorrerá do trabalho árduo de revisão do quanto e como feito anteriormente, o que norteará o que deverá/poderá ser feito futuramente; da intensa busca pela qualidade; da obstinação no alcance de metas individuais e gerais. Na lição de Macieira: “Inovação é o resultado do empenho com a qualidade, com a satisfação do público externo e interno; é um compromisso de ação do gestor”⁴⁶.

Impõe-se reconhecer, finalmente, a necessidade de viabilidade técnica/tecnológica, econômica, política e temporal para implantação da inovação, bem assim a efemeridade do “inovador” no mundo contemporâneo.

3 UM CASO CONCRETO: A 10ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA FEDERAL DO ESTADO DO CEARÁ NO TRIÊNIO 2005/2006/2007

Concluídas as reflexões abstratas acerca da necessidade de reforma gerencial do Poder Judiciário e da importância das práticas inovadoras, impunha-se o exame de uma experiência concreta, na qual

se pudesse minimamente testar e refutar as teses consideradas.

Optou-se, assim, pelo estudo das inovações gerenciais implementadas e dos resultados alcançados na 10ª Vara Cível da Seção Judiciária Federal do Ceará, no período compreendido entre 7 de janeiro de 2005 e 19 de dezembro de 2007, que abrange três anos judiciais. A escolha da vara foi norteada pelo fato de ser o autor seu juiz titular, responsável por sua gestão administrativa, nos termos do art. 55 da Lei nº 5.010/66 (que reorganizou a Justiça Federal de primeiro grau no País)⁴⁷. A escolha do período de tempo norteou-se pela antecedência (2005) e concomitância (2006 e 2007) com o curso (MBA), o que permite, de forma oblíqua, uma verificação prática da apreensão do conteúdo das disciplinas cursadas.

3.1 Contextualização da Unidade Jurisdicional

Impõe-se, preliminarmente, a identificação da vara e sua contextualização, o que pode ser feito a partir de sua inserção ampla na Justiça Federal do Brasil, da 5ª Região, da Seção Judiciária do Ceará e das Varas Cíveis da Seção, bem assim da reconstituição de sua história. É o que se realiza a seguir.

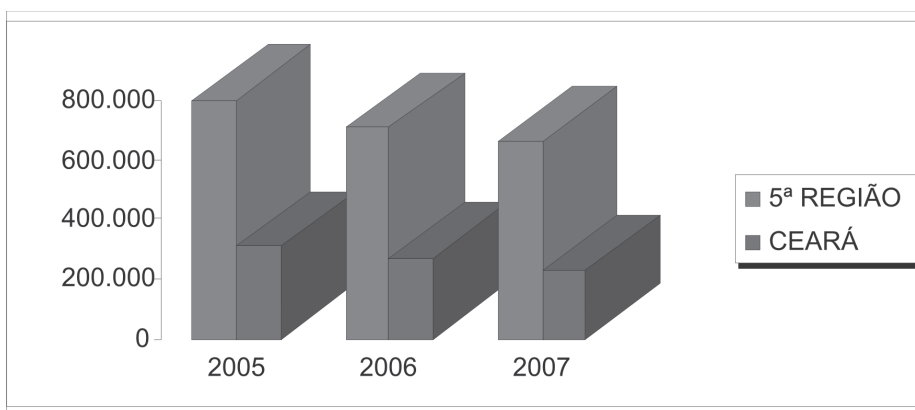
3.1.1 A Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará

A Seção Judiciária do Estado do Ceará integra a 5ª Região — somada às seções dos estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco, da Paraíba, do Rio Grande do Norte — e se compõe de vinte e uma (21) varas, sendo dezesseis (16) instaladas na capital e cinco (5) no interior do Estado. Em Fortaleza, estão instaladas nove (9) Varas Cíveis (1ª a 8ª e 10ª), duas (2) Varas Criminais (11ª e 12ª), duas (2) Varas de Execução

Fiscal (9ª e 20ª), duas (2) Varas de Juizados Especiais autônomos (13ª, 14ª). Na sede do município de Limoeiro do Norte, encontra-se instalada uma Vara de Competência Plena⁴⁸, na qual funciona um Juizado Especial Adjunto⁴⁹ (15ª); na sede do município de Juazeiro do Norte, encontram-se instaladas uma Vara de Competência Plena (16ª) e uma Vara de Juizado Especial autônomo (17ª); na sede do município de Sobral, encontram-se instaladas uma Vara de Competência Plena (18ª) e uma Vara de Juizado Especial autônomo (19ª).

A Seção Judiciária do Ceará respondeu por 38,64% de todo o movimento forense da região no ano judiciário de 2005; 38,65% no de 2006; e 34,63% no de 2007, consolidando-se como a Seção Judiciária de maior movimentação processual. É o que se constata do exame dos números a seguir apresentados, colhidos na Corregedoria-Geral da 5ª Região, também representados graficamente:

ANO DE REFERÊNCIA	SEÇÃO DO CEARÁ	TOTAL DA REGIÃO
2005	309.032	799.664
2006	272.990	706.164
2007	227.990	658.330



Releva observar que a Seção Judiciária do Ceará, segundo estudo

realizado pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CEJ/CJF), com base em dados estatísticos da série histórica de 1998 a 2003, precisaria de seis (6) novas Varas Cíveis, a se somar às nove (9) hoje existentes, totalizando quinze (15) para suprir a demanda⁵⁰. Além das seis (6) Varas Cíveis, seria necessária a criação de duas (2) Varas de Execução Fiscal e duas (2) Varas de Juizados Especiais Federais.

A metodologia utilizada pelo estudo implicou o cruzamento da demanda registrada e da estimativa de julgamento. Com efeito, para que ocorra o equilíbrio contábil e a extinção do acervo existente, é necessário que o número de juízos e juizes seja calculado em função da quantidade ideal de processos que cada juiz é capaz de julgar por mês. Assim, quanto mais o número de processos distribuídos exceder o limite julgado no mês, maior será a necessidade.

A Lei nº 10.772⁵¹, de 21 de novembro de 2003, mitigou a necessidade revelada pelo referido estudo. Foi instalada na Seção Judiciária do Ceará mais uma Vara de Execuções Fiscais (20ª) e mais uma Vara de Juizado Especial Federal (21ª), em 9 de setembro de 2005 (Resolução nº 30, de 6 de julho de 2005). A carência, no entanto, no que tange às Varas Cíveis, foi mantida, pois nenhuma congênere foi instalada.

O estudo concluiu que “Na 5ª Região, o Estado do Ceará apresentou a maior discrepância entre o número de varas existentes e o número necessário”.

Aplicado o Índice de Carência de Varas da Justiça Federal (ICVJF)⁵², elaborado pela CJF, concluiu o estudo que “No que diz respeito à 5ª Região, a maioria dos estados (Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte) está entre os que mais necessitam de vara. Dentre eles, a Seção Judiciária do Ceará possui o maior indicativo, seguida da Paraíba”. Releva observar que todas as seis (6) seções judiciárias da 5ª Região apresentaram elevado índice de carência de varas: Ceará – 1º

lugar; Paraíba – 2º lugar; Pernambuco – 4º lugar; Rio Grande do Norte – 8º lugar; Alagoas – 11º lugar; e Sergipe – 13º lugar⁵³.

O mesmo estudo concluiu que na 5ª Região seria necessária a criação de quarenta (40) varas, neste número incluídas as seis (6) cíveis antes referidas.

3.1.2 A 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará

A 10ª Vara é uma das nove (9) de competência cível da Seção Judiciária. Foi criada pela Lei nº 9.788⁵⁴, de 19 de fevereiro de 1999, teve fixada sua sede em Fortaleza e jurisdição em todo o Estado do Ceará e sua instalação autorizada através da Resolução nº 2⁵⁵, de 14 de abril de 1999, e Resolução nº 6⁵⁶, de 5 de maio de 1999, ambas do TRF 5ª Região. O Ato nº 130⁵⁷ da Presidência do TRF da 5ª Região, de 11 de maio de 1999, a implantou a partir de 4 de junho de 1999. Para ela foram redistribuídos, na mesma data, parte dos processos em tramitação nas varas anteriormente existentes (1º a 8º), que, à época, detinham competência geral, não especializada, como determinado pelo art. 5º⁵⁶ da citada Resolução nº 6.

Foi conduzida, da implantação (4 de junho de 1999) até 9 de março de 2004, por seu primeiro juiz titular — Juiz Federal Jairo Araújo Baima —, aposentado em 10 de março de 2004 (Ato de Aposentadoria nº 112/2004). Desde 20 de abril de 2004 (Ato de Remoção nº 166/2004) até o presente, é regida pelo seu segundo juiz titular — Juiz Federal Alcides Saldanha Lima (autor do presente trabalho). Em agosto de 2004, foi removido para a 10ª Vara o Juiz Federal Substituto Nagibe de Melo Jorge Neto.

O acervo da vara foi sensivelmente reduzido nos três anos considerados, 2005, 2006 e 2007, como se demonstrará a seguir. É a

oitava (8ª) colocada entre as vinte e três (23) varas de competência cível da 5ª Região Judiciária do País e a segunda (2ª) entre as varas congêneres da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará em tempo médio de tramitação entre a distribuição e a sentença de primeiro grau⁵⁷.

3.2 Os Indicadores da 10ª Vara

Tendo em vista a relevância para quantificar o comportamento funcional da unidade jurisdicional sob análise, passa-se aos indicadores da Vara.

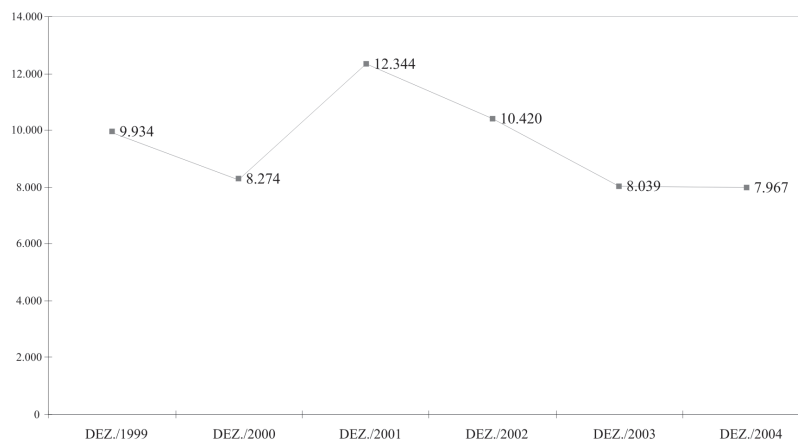
3.2.1 O número médio de processos em tramitação: 1999/2004 (primeiro período) e 2005/2007 (segundo período)

Embora insuficiente, exclusivamente, para revelar a eficiência do funcionamento da unidade jurisdicional, o número médio de processos em tramitação permite uma primeira macrovisão, revelando uma possível tendência da gestão. Na espécie, permite uma visão geral do comportamento da 10ª Vara no período anterior ao de estudo e, ainda, um paralelo entre os dois períodos considerados: 1999/2004 e 2005/2007.

Os dados foram colhidos no sistema de controle processual da Seção Judiciária do Ceará — Siapro, até 17 de outubro de 2004, e Tebas, a partir de 18 de outubro de 2004.

Constatou-se que, no fim do ano judiciário de 1999 (19.12), a 10ª Vara contava com 9.934 processos em tramitação; em 2000: 8.274; em 2001: 12.344; em 2002: 10.420; em 2003: 8.039; em 2004: 7.967. A representação gráfica permite uma melhor percepção do

QUANTIDADE DE PROCESSOS



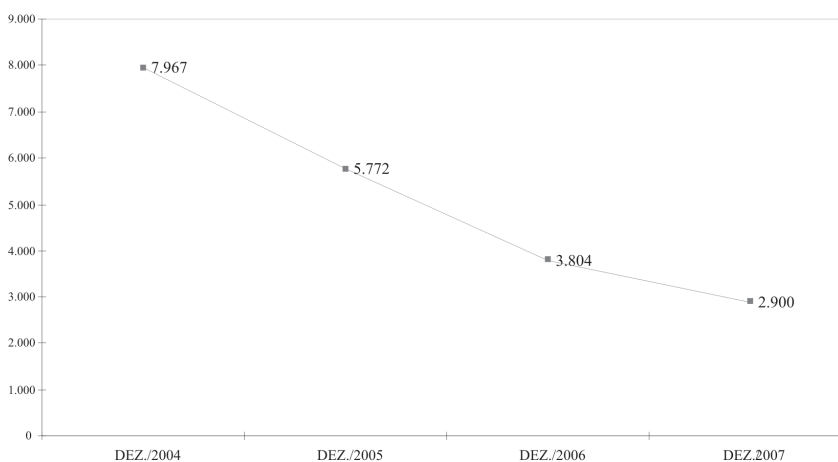
comportamento do indicador, como se constata a seguir:

Cumpramos ressaltar que, no mês de outubro de 2001, a 10ª Vara alcançou seu mais elevado número de processos em tramitação: 13.229.

A média de processos em tramitação na 10ª Vara, nos seus cinco (5) primeiros anos de existência — 1999 a 2004, primeiro período —, foi de 9.802,2.

No fim do ano judiciário de 2005, a 10ª Vara contava com 5.772

QUANTIDADE DE PROCESSOS



processos em tramitação; em 2006: 3804; em 2007: 2.900. A seguir, a representação gráfica da oscilação processual:

No último dia do ano judiciário de 2007 — 19 de dezembro —, a 10ª Vara alcançou seu menos elevado número de processos em tramitação: 2.900.

A média de processos em tramitação na 10ª Vara, nos três últimos anos, limite temporal do presente estudo — 2005 a 2007, segundo período — foi de 4.158,6. A redução em relação ao período anterior foi da ordem de 57,57%.

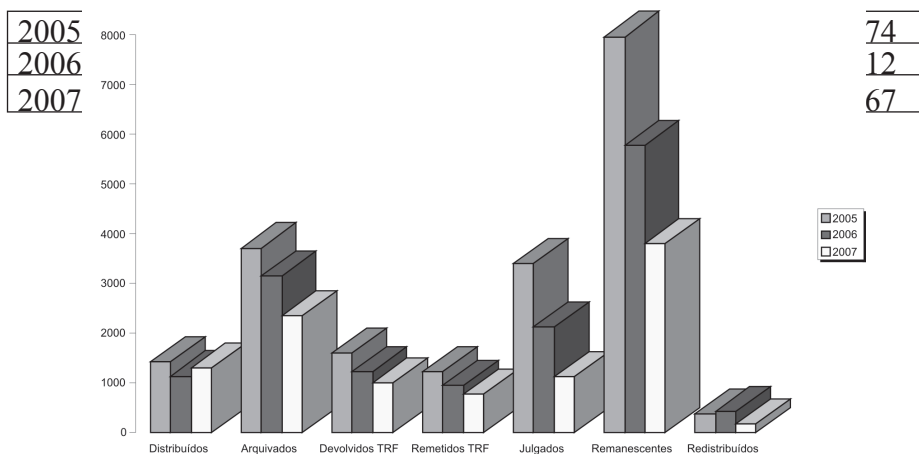
Observa-se que o segundo período, embora de três anos, não de cinco, como o primeiro, foi marcado por uma acentuada redução, a sugerir melhor eficiência decorrente de uma melhor gestão.

3.2.2 Os indicadores institucionais da vara (2005/2007)

Superada a visão geral, impõe-se a identificação e o exame de indicadores mais específicos, capazes de permitir uma radiografia mais precisa da atuação da unidade jurisdicional de que se trata. Foram eleitos, assim, os indicadores utilizados pela Corregedoria do TRF da 5ª Região para acompanhamento e avaliação das varas da região: processos distribuídos, arquivados, devolvidos e remetidos ao TRF 5ª Região, redistribuídos, julgados e remanescentes. Além de pertinente, pois relevante, a aceitação dos indicadores institucionais permitiu a coleta de dados oficiais, facilitando a pesquisa e lhe dando maior segurança e credibilidade.

Foram comparados os indicadores da vara ao longo do período de estudo (2005/2007), como se constata da tabela e representação gráfica a seguir:

10ª Vara	Distri- buídos	Arqui- vados	Devol- vidos do TRF	Remet- tidos ao TRF	Julgados	Remanes- centes	Redistri- buídos
----------	-------------------	-----------------	---------------------------	---------------------------	----------	--------------------	---------------------



Constata-se expressiva redução do acervo de processos da 10ª Vara nos três anos sob análise. Com efeito, em 7 de janeiro de 2005, a vara tinha em tramitação 7.967 processos e, em 19 de dezembro do mesmo ano, 5.772, com redução correspondente a 27,55% do acervo; em 19 de dezembro de 2006, tramitavam 3.804, com redução de 34,09% do acervo; em 19 de dezembro 2007, tramitavam 2.900, com redução de 23,76%. A elevação do percentual de redução do ano de 2005 para 2006 explica-se pelo ganho de eficiência decorrente da consolidação das práticas inovadoras; a diminuição do percentual de redução do ano de 2006 para 2007 explica-se pela aproximação do ponto ótimo de trabalho, em que todos os indicadores tendem a se estabilizar, mantendo-se uniforme e equilibrado o fluxo.

De acordo com o critério adotado pelo TRF 5ª Região, que é a comparação entre os dados obtidos ao final do período e os números absolutos do final do período anterior, percebe-se a redução na ordem de 19,80% dos processos distribuídos; 14,93% dos processos arquivados; 23,69% dos processos devolvidos do TRF; 22,34% dos processos remetidos ao TRF; 37,42% dos feitos julgados; bem como o aumento de 10,16% dos processos redistribuídos a outras varas, tudo em referência ao biênio 2005/2006.

Contudo, constata-se que a comparação entre números absolutos por período não representa fielmente a efetividade dos esforços despendidos, uma vez que o universo de processos em tramitação é o parâmetro mais eficaz para se aferir os percentuais acima discriminados. Assim, tomando-se como critério a comparação entre os números finais do período e o número de processos em tramitação na 10ª Vara no início do ano respectivo, observa-se uma alteração substancial nos percentuais do biênio em estudo. O índice de processos distribuídos é de 19,58% do acervo; os arquivados totalizam 54,31%; os devolvidos do TRF são 21,21%; remetidos ao TRF são 16,32%; foram julgados 36,76%; e redistribuídos a outras varas 7,14% do total dos processos em trâmite, conforme a tabela a seguir:

10ª Vara	2005	2006	Critério do TRF 5ª Região	Percentual em relação aos remanescentes do ano anterior
Distribuídos	1.409	1.130	Decréscimo de 19,80%	19,58%
Arquivados	3.709	3.155	Decréscimo de 14,93%	54,31%
Devolvidos do TRF	1.604	1.224	Decréscimo de 23,69%	21,21%
Remetidos ao TRF	1.213	942	Decréscimo de 22,34%	16,32%
Julgados	3.391	2.122	Decréscimo de 37,42%	36,76%
Remanescentes	7.967	5.772	Decréscimo de 27,55%	—
Redistribuídos	374	412	Acréscimo de 10,16%	7,14%

Já no que se refere ao biênio 2006/2007, os números indicam uma sensível redução do volume de processos em tramitação, o que acarretou o aumento de quase todos os índices percentuais, melhor visualizados na tabela seguinte:

10ª Vara	2006	2007	Critério do TRF 5ª Região	Percentual em relação aos remanescentes do ano anterior
Distribuídos	1.130	1.292	Acréscimo de 14,3%	33,96%
Arquivados	3.155	2.348	Decréscimo de 25,5%	61,72%
Devolvidos do TRF	1.224	985	Decréscimo de 19,5%	25,89%
Remetidos ao TRF	9.42	764	Decréscimo de 18,8%	20,08%
Julgados	2.122	1.112	Decréscimo de 47,5%	29,23%
Remanes- centes	5.772	3.804	Decréscimo de 34,1%	—
Redistri- buídos	412	167	Decréscimo de 59,4%	4,39%

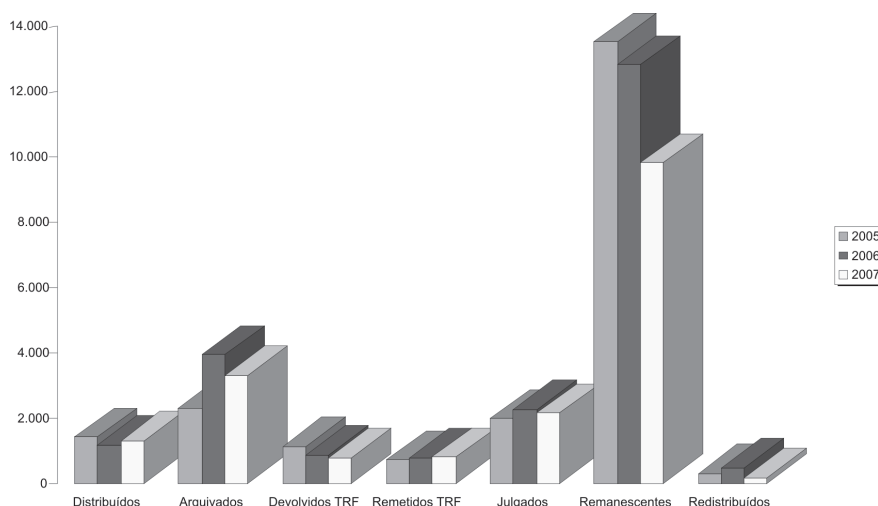
Observa-se, então, que o cotejo entre números absolutos não reflete o trabalho realizado, uma vez que deixa de considerar o universo de processos em curso na vara no período. A comparação dos dados em relação ao acervo permite a visualização da eficácia da gestão, bem como da maior celeridade na tramitação processual.

3.2.3 Os indicadores institucionais das demais varas congêneres da Seção (2005/2007)

Como gizado anteriormente, a 10ª Vara é uma das nove (9) Varas Cíveis da Seção Judiciária do Ceará. Para uma perfeita radiografia de seu funcionamento, impunha-se seu cotejamento, também, com as demais congêneres.

Optou-se por comparar a 10ª Vara com as demais congêneres em conjunto e indistintamente, uma vez que o desempenho das demais, isolada ou conjuntamente, não se constitui em objeto de análise, que se restringe à comparação endógena, de modo que os dados da unidade jurisdicional em referência são cotejados com a média daqueles das demais, conforme tabela e representação gráfica a seguir:

Demais Varas	Distribuídos	Arquivados	Devolvidos do TRF	Remetidos ao TRF	Julgados	Remanescentes	Redistribuídos
2005	1.429	2.311	1.140	713	1.980	13.532	311
2006	1.175	3.937	879	792	2.274	12.847	488
2007	1.311	3.311	791	806	2.162	9.824	179



Cotejando-se os dados, constata-se que seu acervo de processos remanescentes corresponde a 29,48% da média das congêneres, o que possivelmente explique o fato de ser a 10ª Vara a oitava colocada entre as 23 varas de competência cível da 5ª Região Judiciária do País⁶⁰ e a segunda entre as varas congêneres da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará em tempo médio de tramitação entre a distribuição e a sentença de primeiro grau⁶¹. Os indicadores da vara apontam-na, assim, como o *benchmarking* entre as Varas Cíveis da Seção Judiciária do Ceará.

3.3 As Inovações Implementadas

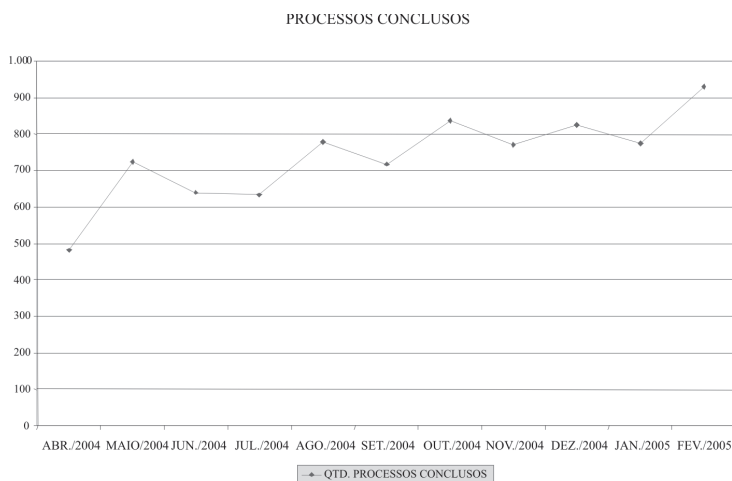
3.3.1 A mudança na regência da vara: o diagnóstico

A troca de comando de uma unidade jurisdicional, em regra, é muito traumática, pois altera, quase sempre de modo abrupto — remoção, promoção, aposentadoria ou morte —, uma situação estabilizada pelo tempo. Como a mobilidade na carreira é muito pequena, a condução do juízo se dá por períodos longos e médios, dificilmente curtos. Isso enseja as condições para que as relações se consolidem e as estruturas se estabilizem. Os servidores criam laços com os colegas, assimilam o estilo de trabalho do diretor de secretaria e do juiz, apegam-se ao conjunto de atribuições ou às funções comissionadas que exercem. Qualquer alteração no equilíbrio consolidado gera insegurança e frustração e potencializa conflitos.

Não foi diferente na troca de comando da 10ª Vara — ocorrida em fins do mês de abril de 2004 —, embora alguns efeitos tenham sido mitigados por providências inéditas adotadas com o apoio da Direção do Foro⁶²: acompanhamento psicológico dos servidores, interlocução ampla e franca deles com o juiz que assumiria a vara e fixação de critérios para

permanência na vara e/ou função ou relotação em outra unidade. Ao fim do processo de transição, quase nada restara da antiga vara, tudo estava por fazer.

Em levantamento ocorrido após aproximadamente um mês de condução sob nova administração, por ocasião da primeira inspeção anual, realizada entre 24 e 28 de maio de 2004, constatou-se expressiva quantidade de falhas nos procedimentos a cargo da secretaria da vara (alimentação do sistema processual, uniformização de despachos de mero expediente e rotinas de trabalho), o que acarretava retardamento da tramitação processual e conseqüente adiamento da prestação jurisdicional. O número de processos em andamento era expressivo (8.433), revelando elevada taxa de congestionamento. A verificação do estado em que se encontravam na secretaria, realizada não só na semana de inspeção, mas durante todas as subsequentes, ensejou a identificação de inúmeros processos prontos para julgamento, o que implicou a excessiva elevação do número de processos conclusos para sentença. Saiu-se de 481 processos pendentes de julgamento em abril de 2004 para 930 no mês de fevereiro de 2005, com um acréscimo de noventa e três por cento (93%).



A seguir, são apresentadas as mais importantes medidas implementadas.

3.3.2 A formação e qualificação da equipe

Da equipe originária da 10ª Vara somente seis (6) servidores⁶³ de um total de dezessete (17), permaneceram. Os demais cederam lugar aos oito (8) servidores⁶⁴ que já integravam a equipe do novo Juiz Titular⁶⁵ na 9ª Vara e aos cinco (5) servidores⁶⁶ que foram aproveitados dos remanescentes das substituições da 5ª Vara, todas da Seção. A equipe originária foi formada, assim, com o total de dezenove (19) servidores.

Como advinham de órgãos jurisdicionais diversos, impunha-se, preliminarmente, a integração e coesão, o que foi obtido através do desenvolvimento do comprometimento (*accountability*) e da fixação de um objetivo comum: a melhoria do desempenho da vara, com sua possível transformação na referência (*benchmark*) para as demais congêneres.

A clareza de objetivos ativou os potenciais e permitiu a força e determinação que permitiram realizar o trabalho. Manifestou-se na experiência a máxima de Friedrich Schiller⁶⁷: “O homem cresce mediante seu objetivo”. Os limites são conhecidos apenas quando ultrapassados.

A aposta na equipe gerou receptividade e empenho. Os resultados alcançados pela vara, resultantes do sentimento de responsabilidade pelo alcance das metas, deram origem a um profundo sentimento de orgulho e sensação de pertencimento a um grupo capaz de fazer a diferença (ou diferente), além de valorizarem os servidores nela lotados, que se transformaram em objeto de admiração e elogio dos demais.

Destaque-se que os servidores, tanto quanto possível, foram treinados nas competências em que apresentaram deficiência. A Direção do Foro, através do Setor de Treinamento e atendendo à solicitação

de juízes e servidores, viabilizou a frequência a cursos de natureza instrumental, tecnológica, como de *software* livre, Excel, Sistema Tebas e Creta (de acompanhamento processual das varas e dos juizados especiais, respectivamente) e não tecnológica, como de Português, Latim Jurídico, Redação Oficial, Alfabetização Emocional, Excelência no Atendimento e Relacionamento, *Os 7 Hábitos das Pessoas Altamente Eficazes*, de Criatividade Gerencial, Desenvolvimento de Competências Essenciais, de Desenvolvimento Inter-relacional, e finalística, como de atualização em diversos ramos do Direito, de elaboração de sentenças e de procedimentos cíveis.

No Apêndice I, constam os nomes dos servidores, os cursos e os anos em que foram realizados respectivamente. Foram considerados apenas os cursos realizados no período sob análise (2005/2007), desconsiderados os cursos realizados em anos anteriores (1999/2004).

3.3.3 A uniformização de padrões e procedimentos

De há muito se pacificou em gestão a premissa que uniformização gera ganho de eficiência, por evitar erro e, conseqüentemente, “retrabalho”. Não havia “uniformizações” na vara sob gestão anterior.

A primeira providência foi a implantação do *Manual de Expedientes*, conjunto de modelos, recomendações e compilações de informações legislativas, imprescindíveis ao trabalho de secretaria, colocados à disposição dos servidores.

O *Manual* compila, por assim dizer, a experiência administrativa adquirida pelo juiz titular, pela diretora de secretaria e suas anteriores equipes de trabalho, em diversas Varas e Seções Judiciárias da 5ª Região. A ideia de sua elaboração foi inspirada nos *Manuais de Procedimentos da Justiça Federal* editados pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), e

sua primeira versão foi preparada com a participação dos servidores⁶⁸ da 8ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco (Petrolina) e levada a público em 24 de outubro de 2002, por ocasião do *I Ciclo de Estudos Jurídicos sobre Direito Público da Justiça Federal em Petrolina*, no contexto do *Plano de Gestão do Programa de Qualidade da Justiça Federal da 5ª Região*⁶⁹, à época existente. A primeira versão continha orientações para os setores cível, criminal e de execuções fiscais, em função das competências exercidas pela 8ª Vara. As demais focaram suas orientações nos setores correlatos às competências das varas em que foram utilizados. A versão atual, em uso na 10ª Vara, foca exclusivamente o setor cível e contou com a colaboração de servidores da vara⁷⁰.

Cumprе ressaltar que o *Manual*, de modo informal, foi amplamente utilizado na implantação de várias Varas Federais criadas pela Lei nº 10.772/2003, ao longo dos anos de 2004 e 2005, especialmente as interiorizadas⁷¹.

O Sistema de Informação e Acompanhamento Processual — Tebas — permite a indexação de textos por números que podem ser aplicados a lotes de processos uniformemente. Esse instrumento permite o impulsionamento ágil de processos que se encontram na mesma fase processual e devam receber o mesmo despacho. Ao longo do tempo, cada setor e/ou servidor elaborou seus próprios despachos-padrão, o que ensejou, além de uma infinidade de números indexadores, absurda diversidade de conteúdos para o mesmo fim. Após minucioso trabalho, foram excluídos do sistema os textos desnecessários e corrigidos, simplificados e uniformizados os remanescentes. Atualmente, todos os servidores/setores valem-se do mesmo texto-padrão para o mesmo fim. As alterações são examinadas, decididas e implementadas colegiadamente, de modo que não se perca a uniformidade e a padronização. Constatou-se, na prática cotidiana, a necessidade de os despachos-padrão serem

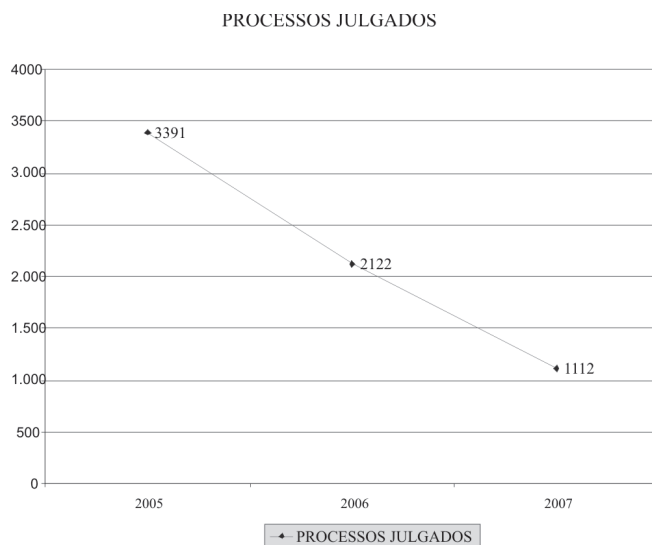
diretos, específicos e conterem, tanto quanto possível, a referência normativa que lhes fundamenta. Com isso, evita-se má compreensão e possíveis prejuízos às partes.

O trabalho dos gabinetes dos juízes — titular e substituto — foi também uniformizado e padronizado, através de ato normativo conjunto dos juízes (Ordem de Serviço nº 1, de 1º de março de 2005, Apêndice II). A Ordem de Serviço estabeleceu parâmetros para formatação de decisões, organização e prioridade dos processos nos gabinetes, procedimentos de arquivamento eletrônico das sentenças⁷² e metas a serem alcançadas. A norma instituiu a solidariedade entre os órgãos de assessoria dos juízes ao estabelecer que “Os servidores lotados nos gabinetes dos juízes devem buscar a integração e o auxílio mútuo nas pesquisas e elaboração de minutas de decisões e sentenças”; e o compromisso de aperfeiçoamento: “É dever de todos apontar e procurar corrigir os erros e omissões verificadas nas decisões elaboradas nos gabinetes, bem como propor modificações ou novos procedimentos que venham a otimizar o trabalho”.

A padronização trouxe como consequência a interconectividade entre os gabinetes, que passaram a trabalhar de modo mais integrado, trocando precedentes e discutindo-os com os respectivos juízes. Uniformizado o entendimento entre os juízes, a mesma minuta era proposta para o processo pertinente independentemente do juiz/gabinete competente. A prática alavancou a produtividade, bem como a rápida solução dos casos repetitivos já decididos, e a qualidade, pois permitiu o melhor estudo e a solução dos casos inéditos.

Foram julgados 3.391 processos, de um total de 7.967, em 2005; 2.122, de um total de 5.772, em 2006; e 1.112, de um total de 3.804, em 2007. Embora sejam números decrescentes, revelam eficiência, pois correspondem a percentual expressivo do número de processos em tramitação, respectivamente 42,56%, 36,76% e 29,23%, além de se dever

considerar a progressiva elevação do grau de dificuldade na solução da causa, corolário da rápida solução dos casos repetitivos e pacificados. A seguir o gráfico representativo:



3.3.4 Reestruturação informal dos setores da vara

As varas da Justiça Federal são estruturadas para o ideal exercício simultâneo de dois juízes: o juiz federal, que titulariza o órgão e responde por sua administração, e o juiz federal substituto. Ambos exercem competência idêntica e se substituem reciprocamente em ausências e impedimentos. A distribuição dos processos é feita aleatoriamente para cada um deles, de modo automático, pelo sistema de controle processual (Tebas), segundo comando diário do juiz distribuidor, função desempenhada por todos os juízes da seção em sistema de rodízio.

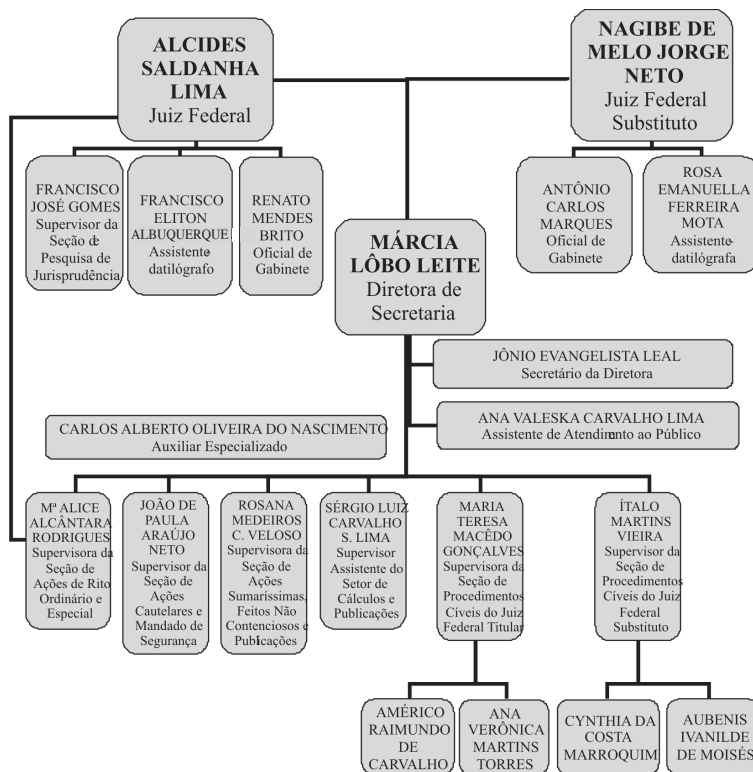
Há, assim, dois gabinetes: uma para cada juiz, sendo cada um composto de duas funções: de oficial de gabinete e assistente datilógrafo. Há, no gabinete do juiz titular, ainda, a lotação da função de supervisor da Seção de Pesquisa e Jurisprudência, que deve desenvolver seu

trabalho em benefício de ambos os gabinetes, e de auxiliar especializado (segurança/transporte), que deve atender a toda a vara.

Os cargos — efetivos ou em comissão — e as funções que compõem a vara, tanto quanto ela, são criados por lei, que também lhes define a nomenclatura e as atribuições. Ao tribunal cabe, por resolução, definir a quantidade de cargos e funções em cada vara. Em princípio, isso ocorre quando da sua instalação. Excepcionalmente, ocorre no contexto de reformulação administrativa.

As Varas Cíveis da Seção Judiciária do Ceará não apresentam a mesma estrutura de cargos/funções⁷³, pois foram criadas em vários momentos distintos e não passaram, ainda, por reestruturação uniformizadora.

A 10ª Vara apresenta o seguinte organograma formal:



A distribuição das funções nas secretarias orienta-se pelo modelo de administração pensado pelo legislador. Na realidade das Varas Cíveis Federais, o acompanhamento do processo é feito em função do rito processual e do juiz competente. Assim, foram estabelecidas funções para supervisão dos procedimentos ordinário — do juiz titular e do juiz substituto —, especial, mandado de segurança e cautelares, sumaríssimo e não contenciosos (esta cumulada com publicação). Além dessas, há a função de assistente do setor de cálculos e publicações, assistente de atendimento ao público e secretário do diretor de secretaria.

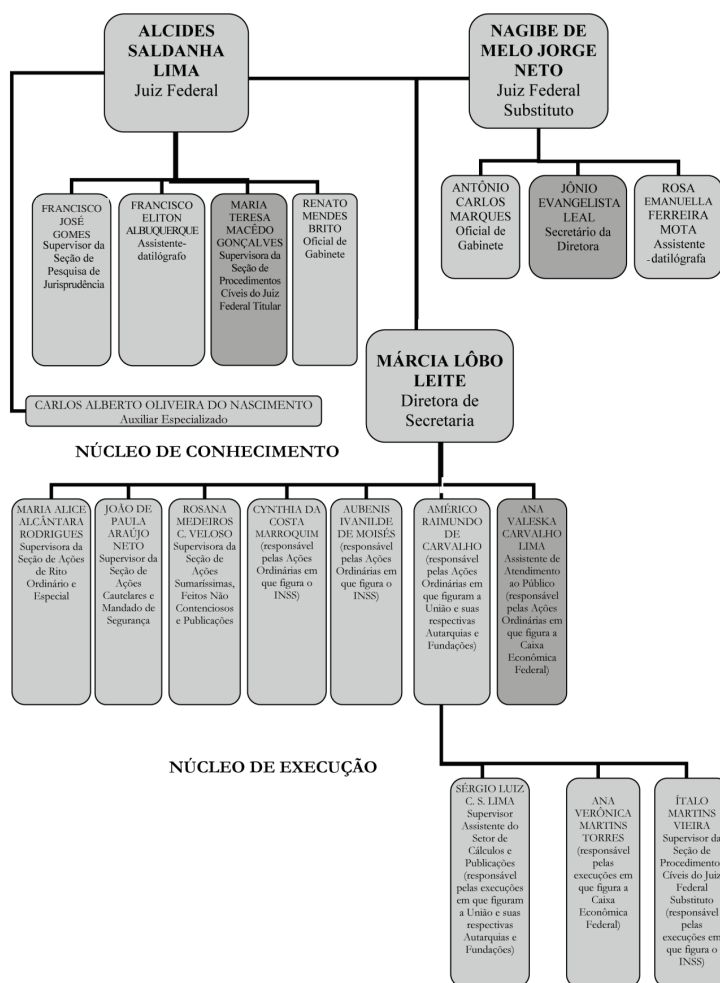
A prática demonstrou a superação desse modelo de distribuição de tarefas de trabalho. Com efeito, foca-se essencialmente na fixação legal (CPC) do *iter* processual, desconsiderando a dinâmica do processo. Há uma valorização implícita da fase de conhecimento, na qual a erudição técnica pode ser exercitada e, por que não dizer?, imposta à vista. É cediço o desmerecimento por parte de alguns operadores do Direito do processo de execução — tido por acessório e instrumental. Isso, aparentemente, ensejou a estruturação do organograma sem a valorização da fase de execução.

O acompanhamento do ponto de vista da gestão, é de se concluir, há de ser feito em função da fase de conhecimento ou de execução do processo, colocadas em pé de igualdade. Isso permite uma (re) valorização, em última análise, da eficácia da decisão, da efetividade do processo e da satisfação do jurisdicionado, pois à parte, destinatária da função jurisdicional, importa o recebimento do bem da vida perseguido na ação, não atos processuais gongóricos providos de consequências meramente retóricas.

Foram reestruturadas, assim, materialmente, as funções de modo que permitissem a criação de um “núcleo de execução” em paralelo ao “núcleo de conhecimento”, pautados pela correspondência e complementaridade.

Como se observa do organograma abaixo, duas funções da secretaria da vara — supervisor da Seção de Procedimentos Cíveis do juiz federal titular e secretário do diretor de secretaria — foram deslocadas para reforço dos gabinetes dos juizes, mais demandados em função do ganho de eficiência da secretaria. Buscou-se atingir um ponto de equilíbrio entre a demanda e o atendimento das várias unidades internas de trabalho, evitando-se pontos de estrangulamento.

Segundo o arquétipo material, o organograma da vara passou a ser o seguinte:

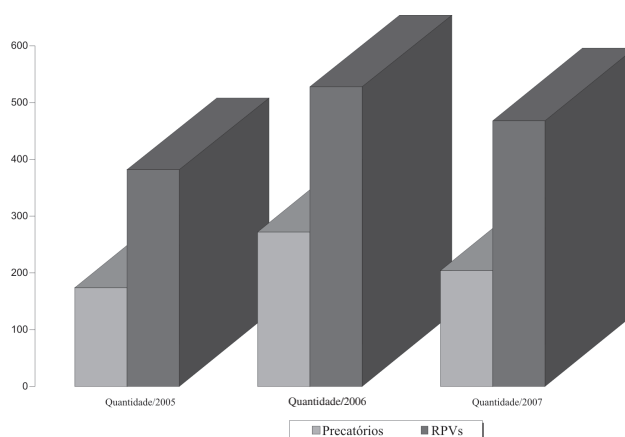


Importa destacar, ainda, a opção de, no processamento de ações sob o rito ordinário no núcleo de conhecimento e no núcleo de execução, se especializar a partir do “cliente”. Assim, há um responsável pelos processos em que a União e suas autarquias e fundações são parte; outro, para os processos em que o INSS figura como parte; e outro, ainda, para aqueles em que a Caixa apresenta-se como tal.

Giza-se, finalmente, que a distribuição das funções foi feita segundo critérios objetivos de desempenho e aptidão, o que permitiu lançar luz sobre talentos e reconhecer esforços e superações.

A especialização permitiu a definição do foco de trabalho, a fixação de metas, a identificação e superação das dificuldades diagnosticadas. O resultado foi a agilização no processamento das respectivas fases, especialmente a de execução, como se deduz da elevação no número de requisitórios expedidos (precatórios e requisições de pequeno valor — RPVs) ao longo do período sob exame:

Ano de Referência	Precatórios	RPVs
2005	174	382
2006	272	528
2007	205	469



Foram pagos a título de precatório e RPV, respectivamente, no ano de 2005: R\$ 6.492.663,85 e R\$ 3.168.891,51; de 2006: R\$ 11.711.456,51 e R\$ 5.119.249,02; e de 2007: R\$ 15.773.934,68 e R\$ 22.110.151,34.

3.3.5 A “conectividade” entre os operadores do Direito

O bom andamento processual pressupõe estrito cumprimento das regras legais, boa-fé, lealdade dos operadores do Direito e interlocução. Desses pressupostos, a interlocução se apresenta como o de mais difícil implementação, pois não tem forma normativa cogente, a massificação e explosão das demandas judiciais tornou os operadores do Direito incontáveis e partes de uma engrenagem quase industrial, cada um se limita a cumprir, de modo rápido e tanto quanto possível acrítico, o que entende ser sua atribuição, desconsiderada qualquer reflexão sobre as consequências de suas “práticas”, que jamais são consideradas na perspectiva do outro ou da totalidade. Muitas das pretensões resistidas internas nos processos poderiam ser resolvidas com a interlocução entre as partes mediada pelo juiz, intra ou extraprocessual. Neste particular, cumpre reconhecer a importância da posição ocupada pelo juiz, que, presidindo vários processos, toma conhecimento de “soluções” aplicáveis a inúmeros casos análogos. Impõe-se o acertamento das condutas dos interessados, de modo que sejam afastados os percalços e mais rapidamente alcançados os resultados.

A seguir, são apresentadas, resumidamente, três experiências da vara neste tocante, sendo duas delas dos maiores usuários da Justiça Federal: INSS e Caixa.

Em 2001, o STF pacificou a controvérsia e reconheceu o direito dos fundistas do FGTS ao complemento de atualização monetária relativo a junho/1987, dezembro/1988, fevereiro/1989, abril e maio/1990 e

fevereiro/1991. A União editou, assim, a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, que, de modo inédito, autorizou e instituiu os pressupostos para uma ampla e genérica transação judicial e extrajudicial em torno do tema⁷⁴. Nos termos do regramento legal, mesmo os fundistas que litigavam judicialmente sobre o tema poderiam aderir ao acordo, mediante transação a ser homologada pelo juízo competente⁷⁵. O volume de ações judiciais nas quais se controvertia o tema era imenso, e elevado foi o número de adesões ao acordo proposto. A execução das condenações — padronizadas e restritas ao precedente uniformizador, ainda que não vinculante, do STF — passou a exigir atenção especial, tendo em vista a grande quantidade e a relevância social da satisfação dos credores-exequentes.

A solução iniciou-se pela fixação do entendimento jurídico de que a obrigação objeto da condenação era de fazer — vale dizer, atualizar as contas do Fundo, considerando os índices de correção objeto da condenação — o que transferia à Caixa Econômica Federal, gestora do fundo, as iniciativas para o cumprimento⁷⁶. Evoluiu-se nas tratativas para que a Caixa prescindisse da propositura da “execução” com o pedido de citação, de modo que, transitada em julgado a decisão condenatória, o processo era entregue em vista para cumprimento espontâneo pelo prazo de noventa (90) dias, retornando ao juízo quando já satisfeita a obrigação. Foi estabelecido um limite de 50, depois 100 e, por fim, 150 processos mensais. Aquiescendo expressamente o credor-exequente com o cumprimento, a obrigação era tida por extinta, e o processo arquivado, com baixa na distribuição.

A iniciativa foi vantajosa para as partes envolvidas, contou com a concordância expressa ou implícita de (quase⁷⁷) todos: para o juízo, evitou-se a realização de atos processuais — de citação — e de expedientes de secretaria — mandados, vistas, intimações, etc. —, sendo o tempo economizado utilizado para atender outras relevantes demandas;

para o credor-exequente, garantiu-se uma ordem de precedência de encaminhamento à Caixa e um tempo certo, controlado pelo juízo, para cumprimento da obrigação; para a Caixa, controle do fluxo de trabalho, segurança e exatidão no cumprimento da condenação, pois os dados se encontravam em seu poder e, finalmente, resgate de credibilidade ante o juízo, os fundistas e seus advogados.

A experiência iniciou-se na 10ª Vara no fim do ano de 2004, consolidando-se ao longo de 2005. Em 2006, a Caixa propôs às demais varas sua adoção, tendo inclusive criado, no âmbito de seu departamento jurídico, um grupo de trabalho que passou a se dedicar exclusivamente a esse assunto.

Nas ações em que se controverte sobre benefícios previdenciários, a condenação do INSS, em regra, abrange uma obrigação de fazer — conceder, reimplantar, etc. o benefício — e outra de pagar os atrasados, decorrentes da fixação do termo *a quo* da obrigação. Por ocasião do cumprimento da obrigação de fazer, o sistema de informática da instituição calcula, automaticamente, o montante devido em decorrência da obrigação de pagar. O INSS, contudo, embora ciente do *quantum debeat* e submetido ao princípio constitucional da moralidade (art. 37, *caput*), sempre se manteve inerte, aguardando a iniciativa do exequente. Não raras vezes, locupletava-se da diferença a menor da conta apresentada à execução ou da compensação do valor dos honorários a que fora condenado o exequente em decorrência da procedência dos embargos fundados em excesso de execução, fruto da imperícia dos contadores contratados pelos exequentes.

Por outro lado, os advogados das partes muitas vezes adiavam o cumprimento da obrigação de fazer para elevar o montante da obrigação de pagar — “atrasados” — sobre o qual incidiam seus honorários, nos termos da redação originária da Súmula nº 111⁷⁸ do STJ. Essa

conveniência fora afastada pela redação atual da súmula que exclui da base de cálculo dos honorários de advogado as prestações vencidas após a sentença. Não há mais conveniência em retardar o cumprimento das obrigações de fazer.

Impunha-se, para que se cumprisse o dever de lealdade recíproca, que o INSS e exequentes assumissem postura diversa, ativa e tendente à efetividade do processo. Nesse diapasão, ficou compromissado que o INSS cumpriria espontaneamente, vale dizer, independentemente da promoção da execução, em sessenta (60) dias contados da vista para tanto, a obrigação de fazer e, quando informasse seu cumprimento, de logo, já apresentaria a conta relativa à obrigação de pagar, substituindo-se ao exequente nesse tocante. Concordando o beneficiário com a conta, de imediato é expedido o requisitório (Requisição de Pequeno Valor – RPV, até 60 salários mínimos, ou precatório, superior a tal valor); discordando, é-lhe facultado propor a execução, apresentado a conta que entende correta. As partes, por sua vez, comprometeram-se a apresentar os documentos necessários à implantação do benefício (CI, CPF, Carteira de Trabalho, comprovante de residência, etc.) diretamente ao órgão da previdência competente, não nos autos do processo.

Essa prática funcionou de modo experimental e de implantação gradativa durante todo o ano de 2005. Em reunião realizada em 15 de maio de 2006, entre os juízes da Seção e a chefia da Procuradoria Federal no INSS, entre outros assuntos, ficou acertada a generalização da prática para as demais varas. O *know-how* da 10ª Vara fora transferido pela diretora de secretaria e servidores responsáveis para varas interessadas.

Iniciativas análogas foram adotadas, a partir de novembro de 2005, por ocasião da execução de índices (28,86%, 3,17%, etc.) devidos a servidores públicos federais, pacíficos na jurisprudência, e até mesmo alguns objeto de transação extrajudicial, cujas informações necessárias à

elaboração da memória de cálculo (fichas financeiras), e mesmos os próprios cálculos adrede preparados, se encontravam à disposição da Administração Pública-executada, representada pela Procuradoria da União.

As iniciativas, após período de experiência e ajuste, foram reproduzidas nas demais varas da Seção.

3.3.6 A delegação de atos ordinatórios

Desde a edição da Lei nº 8.952/1994, nos termos do disposto no art. 162 [...] § 4º, do Código de Processo Civil (CPC), tem-se que: “Os atos meramente ordinatórios, como a juntada e vista obrigatória, independem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessário”. Visando dar efetividade a essa autorizada descentralização, a Corregedoria-Geral da 5ª Região editou o Provimento nº 2, de 30 de novembro de 2000, elencando os quarenta e quatro (44) atos processuais que deveriam ser realizados pelo diretor de secretaria ou servidor designado pelo juiz. O inciso XIV do art. 93 (conforme EC nº 45/2004) da Constituição reiterou que “os servidores receberão delegação para prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório”.

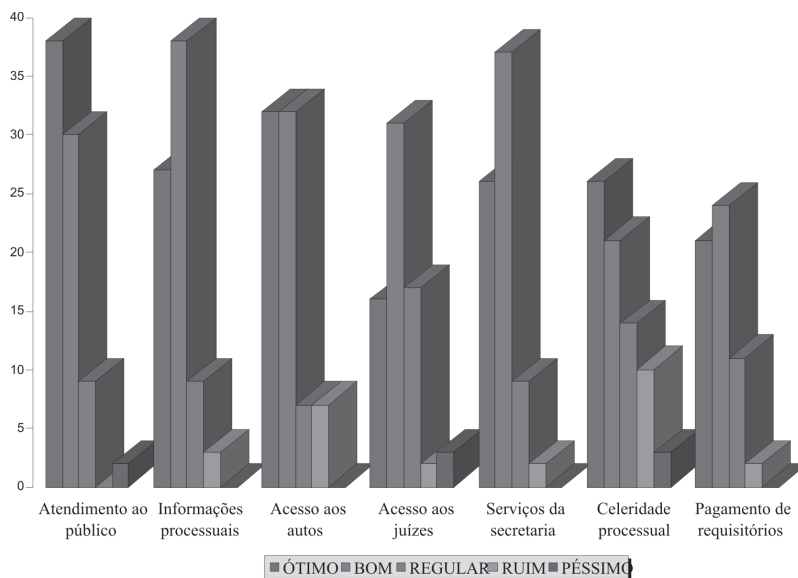
Na esteira da boa técnica e da recomendação legal, ora também constitucional, desde 2004, implantou-se na 10ª Vara a descentralização dos atos não decisórios, competindo a cada um dos servidores da secretaria os despachos de mero expediente nos processos a seu cargo.

3.4 A Satisfação dos Usuários

Com o objetivo de medir o grau de satisfação dos usuários com os serviços prestados pela 10ª Vara, no estágio atual, após a implantação

das mudanças acima elencadas, e identificar pontos fracos e fortes de desempenho para respectiva correção e melhoria, foi realizada, no período de 25 a 29 de fevereiro de 2008, pesquisa de satisfação (formulário – Apêndice IV), da qual participaram 80 pessoas, entre partes, advogados, públicos e privados e membros do Ministério Público Federal. Os dados são apresentados no quadro e gráfico a seguir:

	Atendi- mento ao público	Informa- ções proces- suais	Acesso aos autos	Acesso aos juizes	Servi- ços da secretaria	Celeri- dade proces- sual	Paga- mento de requisi- tórios
ÓTIMO	38	27	32	16	26	26	21
BOM	30	38	32	31	37	21	24
REGULAR	9	9	7	17	9	14	11
RUIM	0	3	7	2	2	10	2
PÉSSIMO	2	0	0	3	0	3	0



Do exame das informações colhidas, conclui-se que:

- a) 86,07% consideram o atendimento ótimo ou bom.

- b)** 84,41% consideram as informações processuais ótimas ou boas.
- c)** 82,05% consideram o acesso aos autos ótimo ou bom.
- d)** 63,51% consideram o acesso aos juízes ótimo ou bom.
- e)** 85,13% consideram o serviço da secretaria ótimo ou bom.
- f)** 63,51% consideram a celeridade processual ótima ou boa.
- g)** 77,58% consideram o pagamento de requisitórios (precatórios e RPVs) ótimo ou bom.

Apresentaram-se como pontos fortes o atendimento ao público, a credibilidade das informações processuais, o acesso aos autos e os serviços da secretaria; como pontos fracos: o acesso aos juízes, a celeridade processual e o pagamento de requisitórios.

No que tange aos pontos considerados mais fracos, é de se esclarecer que a política administrativa da vara estrutura-se no escalonamento de resolução de problemas apresentados pelo interessado (parte/advogado/MP), pelo que, em princípio, a solução deve ser encontrada por aquele que primeiro dele tomou conhecimento, em seguida o supervisor do trabalho ou setor e, somente após, a diretora de secretaria e, finalmente, os juízes da vara, respeitadas as competências e especificidades. A exasperação do interessado pode levar à supressão de níveis do escalonamento. A insistência, mesmo que imotivada, sempre enseja o contato do interessado com a pessoa/autoridade pretendida. Não há necessidade de agendamento de dia e hora para contato, salvo quando da conveniência do interessado. A celeridade processual, embora elevada, reconhece-se, não satisfaz o usuário, que anseia por soluções instantâneas. O pagamento de requisitórios segue regras e prazos constitucionais e legais, que são cogentes e estritamente observados pela vara.

CONCLUSÕES

Diante de tudo quanto se considerou, impõe-se concluir que:

- a) A “reforma do Estado”, imposta pela moderna economia de mercado (neoliberalista), implica a adaptação das organizações sociais, públicas e privadas, à função de agentes de estímulo ao investimento e à eficiência econômica. O Estado do século XXI deve ser suficientemente forte para proteger e barato para permitir a competição econômica.
- b) O Poder Judiciário é uma das organizações sociais mais importantes para o sucesso desse modelo de desenvolvimento, pois é o garantidor do direito de propriedade e dos contratos, pilares jurídicos de sua sustentação. Sua ineficiência, portanto, influencia negativamente decisões de investimento, compromete a competitividade empresarial e o progresso tecnológico e, em última análise, a própria política econômica do governo.
- c) Na perspectiva da “economia de mercado”, um bom Judiciário é aquele que presta seu serviço — de interpretar e aplicar o direito para o caso concreto — de modo imparcial, ágil, previsível e a um custo razoável, isso porque essas características são decisivas tanto para decisões de investimento, produção e contratação quanto para escolha dessa via de resolução de disputa, em detrimento das demais (mediação, arbitragem, etc.).
- d) O descontentamento da sociedade com o Poder Judiciário, no geral, e com a extensa duração do processo, no particular, não é recente, tampouco restrito ao Brasil. Trata-se de sentimento antigo e amplamente disseminado, embora tenha

se acentuado no País na última década (1990), sob os influxos dos cânones da referida “economia de mercado”.

- e) As deficiências identificadas no Poder Judiciário brasileiro decorrem de múltiplas causas, de natureza endógena ou exógena, que se conectam e interagem. Cada uma delas ou algumas delas é vivenciada ou percebida por um ou alguns operadores do Direito ou por parte ou a totalidade da sociedade, jamais por todos simultânea e totalmente. Isso dificulta sobremaneira a compreensão e o diagnóstico do problema e, conseqüentemente, a identificação de soluções.
- f) A morosidade e a dificuldade de acesso, embora não sejam os únicos ou os mais nefastos dos problemas do Poder Judiciário, por certo são os que mais contribuem para o atual descrédito da instituição, para sua perda de legitimidade.
- g) Não sendo submetidos ao crivo cíclico da aprovação popular pelo voto, pois, no modelo brasileiro, são vitalícios, os juízes devem haurir sua legitimidade do exercício comprometido e responsável da jurisdição. Suas decisões devem refletir os valores prevalentes e atender às expectativas da sociedade no momento em que proferidas.
- h) Os objetivos primordiais de qualquer reforma do Poder Judiciário devem ser a ampliação do acesso à jurisdição e a melhoria da qualidade do serviço judiciário, pois somente um sistema judicial acessível, transparente e rápido é capaz de garantir a ordem jurídica e o regime democrático.
- i) Como são múltiplas e complexas as causas e os atores, diversas e contraditórias são as perspectivas e pretensões albergadas sob o pálio de “reforma do Judiciário”.
- j) Uma das mais importantes inovações da Emenda

Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que veiculou a chamada *primeira parte da reforma do Judiciário*, foi erigir a razoável duração do processo e os meios a ela inerentes à condição de direito fundamental do jurisdicionado, ao inserir no art. 5º o inciso LXXVIII. Inúmeras alterações legislativas infraconstitucionais de natureza procedimental estão sendo realizadas na esteira do chamado *Pacto Nacional por um Judiciário mais ágil e republicano*, que reúne os chefes dos três Poderes do Estado.

- k) As alterações legislativas, inegavelmente importantes, não serão suficientes ao alcance da agilidade pretendida, pois as leis, por mais modernizantes que sejam, não corrigem falhas de execução procedimental. É necessário que ações de melhoria gerencial sejam desenvolvidas para tornar efetivo tal direito fundamental, sob pena de ineficácia e possível inexistência material da previsão constitucional.
- l) A verdadeira reforma do Poder Judiciário, silenciosa, virá com a eficiência de sua administração, materializada em práticas de gestão inovadora que possibilitem o adequado e satisfatório atendimento das necessidades jurisdicionais da sociedade, independentemente da elevação de despesas e de alterações legislativas que simplifiquem ou reduzam os ritos processuais, o que pressupõe a capacitação dos juízes para tanto.
- m) Nas sociedades democráticas modernas, em função de sua cultura e do grau de desenvolvimento político, exige-se que o Estado seja responsável perante os cidadãos, prestando-lhes serviços adequados. O aperfeiçoamento das práticas administrativas é diretamente proporcional ao fortalecimento da *accountability*,

e este, ao grau (estágio) de democracia (governo do, para e pelo povo).

- n) Inovações são iniciativas que modificam o paradigma, aperfeiçoando-o e adaptando-o à contemporaneidade. No contexto do presente estudo, são práticas administrativas que aperfeiçoam e adaptam a gestão do Poder Judiciário às exigências contemporâneas de acesso à jurisdição e celeridade na sua prestação, tornando-o exitoso no objetivo de se manter socialmente útil e legítimo.
- o) Na 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará, no triênio 2005/2006/2007, foram implementadas inovações relativas à formação e qualificação da equipe de servidores, à uniformização de padrões e procedimentos, à reestruturação informal dos setores da vara, adequando-os à priorização da efetividade dos processos de execução, à “interconectividade” entre os operadores do Direito parceiros, à delegação de atos ordinatórios, que aperfeiçoaram a gestão e tornaram mais ágeis a tramitação dos processos e a solução dos conflitos, o que elevou sobremaneira a satisfação dos usuários.
- p) A 10ª Vara, como se comprova do exame dos indicadores observados, vem cumprindo as metas autoestabelecidas e progredindo no desempenho ao longo dos três anos considerados (2005, 2006 e 2007), o que permite a conclusão de que apresenta “alto desempenho” em termos administrativos.
- q) Os indicadores da 10ª Vara apontam-na como o *benchmark* entre as Varas Cíveis da Seção Judiciária do Ceará.
- r) As inovações gerenciais aplicadas à 10ª Vara podem ser replicadas em órgãos congêneres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA (ANPR) E ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE). Seminário *Cooperação Judicial Internacional*. São Paulo: 2001.

ÁVILA, Humberto. *Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, out./nov./dez., 2005. p. 23. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-4-OUTUBRO-2005-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Coleção Saraiva de Legislação. São Paulo: Saraiva, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la para o Português?* In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 24(2): 30-50, fev./abr. 1990.

CASTRO JÚNIOR, João Batista de; REITER, Bernd. *Continuidade e Mudança no Brasil: os Legados do Bacharelismo*. In: Revista Direito Federal, da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), Brasília, 88: 81-101, abr./jun. 2007.

CENTRO DE JUSTIÇA E SOCIEDADE DA ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *A Reforma Silenciosa da Justiça*. Rio de Janeiro: 2006.

CHIAVENATTO, I. *Administração nos Novos Tempos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Subsídios para Ampliação do Número de Juízos Federais*. Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2005. Série Pesquisas do CEJ; 13.

_____. *Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias*. Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2005. Série Monografias do CEJ; 10.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números: Indicadores Estatísticos do Poder Judiciário: 2005* (parte do documento específica da Justiça Federal). Disponível em <http://www.cnj.gov.br/images/stories/docs_cnj/relatorios/justica_numero_2005.pdf>.

_____. *Justiça em Números: Indicadores Estatísticos do Poder Judiciário: 2006* (parte do documento específica da Justiça Federal). Disponível em <http://serpensp2.cnj.gov.br/justica_numeros_4ed/RELATORIO_JN_2006.pdf>.

CUNHA, Armando. *Gestão para Resultados no Setor Público. Resenha sobre palestra no Seminário Como se Governa Curitiba* (Imap), Curitiba. 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Poder dos Juízes*. São Paulo: Saraiva: 1996.

DIPP, Gilson. *A Realidade da Administração da Justiça Federal*. Revista CEJ (Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal). Brasília: CEJ-CJF, nº 13, abr. 2001.

FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e Justiça: a Função Social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

_____. *Justiça e Conflito: os Juízes em Face dos Novos Movimentos Sociais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

FARIAS, Déborah Barros Leal. *Reflexos da Teoria Neoliberal e do Consenso de Washington na Constituição Brasileira de 1988*. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, Ano 15, nº 60, jul./set. 2007.

FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado, 2001.

GRÜN, Anselm; ROBBEN, Ramon. *Estabelecer Limites – Respeitar Limites: Segredos para Relações Interpessoais*. Petrópolis: Vozes, 2007.

GURGEL, Ibsen. *Histórico da Administração Judiciária Brasileira*. Revista CEJ (Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal). Brasília: CEJ-CJF, nº 30, set. 2005.

JUCOVSKY, Vera Lúcia Rocha Souza. *Justiça Federal nos Países que a Adotam*. Curitiba: Juruá, 1997.

LOPES, Mônica Sette. *Paradoxos da Morosidade: Relato à Mão Livre*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, Ano 44, nº 175, jul./set. 2007

MARANHÃO, Mauriti. *ISO Série 9000: Versão 2000: Manual de Implementação: o Passo-a-passo para Solucionar o Quebra-cabeça da Gestão*. 8. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

MARANHÃO, Mauriti; MACIEIRA, Maria Elisa Bastos. *O Processo Nosso de Cada Dia: Modelagem de Processos de Trabalho*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/data/>

Pages/A9EC2A8ITEMID4095B41867BC4E7B9FC74

F5768A1ED07PTBRIE.htm >.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Reforma Infraconstitucional do Judiciário*. Secretaria de Reforma do Judiciário. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

MACIEIRA, Maria Elisa. *A Mudança Organizacional e a Necessária Implementação de Práticas Inovadoras de Gestão no Poder Judiciário*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 22, fev. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao022/maria_macieira.html>.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Reforma do Estado e o Poder Judiciário*. In: Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), Rio de Janeiro, v. 1, nº 3, jul./set. 1998, p. 198/211.

NERY JUNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PINHEIRO, Armando Castelar. *Economia e Justiça: conceitos e evidências empíricas*. Disponível em <<http://www.ifb.com.br/download.php?tindex=estudos&id=14>>.

_____. *Reforma do Judiciário: problemas, desafios e perspectivas*. São Paulo: IDESP, 27 de abril de 2001. Disponível em <http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Armando_Castelar_Pinheiro2.pdf>.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *A Reforma do Poder Judiciário sob a Ótica do Governo Federal*. In: Revista do Serviço Público, Brasília, 56(2): 127-136, abr./jun. 2005.

ROCHA, José de Albuquerque. *Estudos sobre o Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 1995.

SADEK, Maria Tereza (Org.). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo: Sumaré, 1995.

SALOMON, Délcio Vieira. *Como Fazer uma Monografia*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

SILVA, Ivo Barcelos. *A Motivação dos Juízes e Servidores como Técnica de Eficiência*. Revista CEJ (Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal), Brasília: CEJ-CJF, nº 24, mar. 2004.

TESSLER, Marga Inge Barth. *O Conteúdo da Idéia de Alto Desempenho na Gestão Pública*. In: Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, nº 9, Nov. 2005. Disponível em <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao009/marga_tessler.htm>.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *A Onda Reformista do Direito Positivo e suas Implicações com o Princípio da Segurança Jurídica*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 14, setembro 2006. Disponível em: < http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao014/Humberto_Junior.htm>.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *O Perfil do Magistrado Brasileiro, Projeto Diagnóstico da Justiça*. AMB/IUPERJ, 1996.

_____. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

WORLD BANK. *The State in a Changing World*. World Development Report, 1997.

ZANDONADE, Eliana. *Estatística Judiciária, Importância e Meios*. Revista CEJ (Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal). Brasília: CEJ-CJF, nº 17, jun. 2002.

NOTAS

¹ Juiz Federal da 10ª Vara – Fortaleza/CE.

² Impõe-se esclarecer que cada ano judiciário federal inicia-se em 7 de janeiro e encerra-se em 19 de dezembro de cada ano civil; o período compreendido entre 20 de dezembro de um ano e 6 de janeiro do ano seguinte constitui feriado forense, mantidos os serviços judiciários sob regime de plantão, conforme art. 62, I, da Lei 5.010/66.

³ Conforme levantamento nos assentamentos cadastrais próprios, em 7 de janeiro de 2005, a vara tinha em tramitação 7.967 processos e, em 19 de dezembro do mesmo ano, 5.772, com redução correspondente a 46,55% do acervo; em 19 de dezembro de 2006, tramitavam 3.804, com redução de 54,31% do acervo; em 19 de dezembro 2007, tramitavam 2.900, com redução de 23,76%.

⁴ A 5ª Região Federal abrange seis (6) estados do Nordeste: Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.

⁵ Conforme Relatório da Corregedoria-Geral da 5ª Região, referente ao período compreendido entre 1º.01.2005 e 31.12.2006.

⁶ A teoria econômica neoliberal é o resultado da revisão dos pressupostos econômicos descritos pelos teóricos liberais clássicos atualizados para o século XX, a partir das fortes críticas sofridas em decorrência da crise econômica americana desencadeada pela quebra da bolsa de valores de Nova York em outubro de 1929 e da intervenção estatal do *New Deal*, programa de recuperação sob o Presidente Roosevelt (Alívio, Recuperação e Reforma – *Relief, Recovery and Reform*). Tem em Friedrich Hayek e Milton Friedman seus principais precursores.

⁷ *Consenso de Washington* é a designação cunhada pelo economista americano John Williamson para o conjunto de medidas neoliberais para “ajuste macroeconômico” estabelecidas em novembro de 1989 pelos economistas de instituições financeiras sediadas na capital americana — Fundo Monetário Nacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) — e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e que se tornou política oficial do FMI para desenvolvimento econômico a partir de 1990. Após os desastres causados na economia de vários países — Malásia, Tailândia, Coreia, Rússia e Argentina — ao longo da década, o receituário foi flexibilizado pelo FMI a partir de 2004.

⁸ Sobre as influências das ideias neoliberais na Constituição, ver: FARIAS, Déborah Barros Leal. *Reflexos da Teoria Neoliberal e do Consenso de Washington na Constituição Brasileira de 1988*. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional.

São Paulo, Ano 15, nº 60, jul./set. 2007, p. 65/81.

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Reforma do Estado e o Poder Judiciário*. In: Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – Emerj, Rio de Janeiro, v. 1, nº 3, jul./set. 1998, p. 198.

¹⁰ O Banco Mundial é uma agência das Nações Unidas fundada em 1º de julho de 1944 por uma conferência de 44 países realizada em Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos da América, e tinha como missão inicial financiar a reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial. Composto atualmente de 184 países e com sede em Washington DC, EUA, sua missão atual é combater a pobreza através de financiamento e empréstimos aos países em desenvolvimento. É composto do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird) e pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). <<http://www.worldbank.org>>.

¹¹ World Bank, “The State in a Changing World”, World Development Report, 1997.

¹² No Brasil, os elevados *spreads* bancários — diferença entre o preço de compra (procura) e de venda (oferta) da transação monetária — se justificam, em parte, pela incorporação dos custos decorrentes da necessidade de manter estruturas administrativas para acompanhar os processos judiciais em que se discute o contrato (advogados, etc.) e da demora em reaver as garantias. Conforme discussão sobre o tema nas aulas de macroeconomia do MBA, ministradas pelo Prof. Dr. Antônio Carlos Porto Gonçalves, em março de 2006.

¹³ PINHEIRO, Armando Castelar. *Economia e Justiça: Conceitos e Evidências Empíricas*, p. 9. Disponível em: <<http://www.ifb.com.br/download.php?tindex=estudos&id=14>>. Acesso em: 4 jan. 2008.

¹⁴ No esforço de evitar conflito, valem-se os agentes econômicos de instrumentos como a checagem rigorosa da credibilidade do contratante no mercado e de sistemas de informação que sancionam materialmente os inadimplentes, como as listas de Serasa, SPC, Cadin, etc.

¹⁵ PINHEIRO, Armando Castelar. Op. cit. p. 7.

¹⁶ Com perspicácia, reverbera Dallari: “O Poder Judiciário tem situação peculiar, pois, ou por temor reverencial ou por falta de reconhecimento de sua importância social e política, o Legislativo e o Executivo nunca deram a devida atenção aos problemas relacionados com a organização judiciária e o acesso do povo aos juízes. [...] Embora se tenha criado a aparência de maior respeito pelo Judiciário, que não dialoga com os demais Poderes, mas também não se envolve em disputas com eles, o fato é que, aceitando passivamente tal situação, a magistratura, na prática, ficou imobilizada, voltada para si própria, incapaz de perceber que, em alguma medida, os outros procuravam adaptar-se ao dinamismo da sociedade enquanto ela estagnava. Isso ocorreu no Brasil e em grande parte do mundo” (*O Poder dos Juízes*. São Paulo: Saraiva: 1996, p. 5).

¹⁷ A lei dispõe sobre a informatização do processo judicial, compatibilizando-o com as regras do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869/1973). Trata-se da primeira iniciativa

de legislação participativa, proposta pela Associação dos Juizes do Brasil (Ajufe), em 4 de dezembro de 2001, à recém-criada Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. A iniciativa partiu do então presidente da Ajufe, hoje Deputado Federal (MA) Flávio Dino de Castro e Costa.

¹⁸ “Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais”, Brasília: junho de 2007. Disponível em: <www.mj.gov.br/reforma>. Acesso em: 12 jan. 2008.

¹⁹ SADEK, Maria Tereza (Org.). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo: Sumaré, 1995.

²⁰ VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *O Perfil do Magistrado Brasileiro*, Projeto Diagnóstico da Justiça, AMB/Iuperj, 1996. VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

²¹ PINHEIRO, Armando Castelar. *Reforma do Judiciário: Problemas, Desafios e Perspectivas*. São Paulo: Idesp, 27 de abril de 2001. Pesquisa realizada a partir de amostra estratificada de 741 magistrados, de 12 unidades da federação, da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho e que levou em consideração o ramo, o estado, o gênero e o estágio na carreira. Disponível em: <http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Armando_Castelar_Pinheiro2.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2008.

²² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Diagnóstico do Poder Judiciário. Brasil: 2004. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJDA9EC2A8ITEMID4095B41867BC4E7B9FC74F5768A1ED07PTBRIE.htm>>. Acesso em: 11.01. 2008.

²³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números: Indicadores Estatísticos do Poder Judiciário: 2005, disponível em <http://www.cnj.gov.br/images/stories/docs_cnj/relatorios/justica_numero_2005.pdf> e 2006, disponível em <http://serpensp2.cnj.gov.br/justica_numeros_4ed/RELATORIO_JN_2006.pdf>(parte específica da Justiça Federal). Acesso em: 12 jan. 2008.

²⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Reforma Infraconstitucional do Judiciário. Secretaria de Reforma do Judiciário. Brasília: Ministério da justiça, 2006, p. 7 e 11. Citação retirada da apresentação da obra feita pelo à época Secretário de Reforma do Judiciário Pierpaolo Cruz Bottini.

²⁵ A pesquisa consultou, por telefone, 2.011 pessoas em todos os estados do País, no período de 4 a 20 de agosto de 2007, e apresenta margem de erro de 2,2%, para mais ou para menos. A instituição considerada mais confiável pela sociedade é a Polícia Federal, com 75,5% de aprovação; em segundo lugar estão as Forças Armadas, com 74,7%. Os juizados de pequenas causas também foram avaliados positivamente por 71,8% dos entrevistados. Disponível em: < http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/pesquisa_opinio.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2008.

²⁶ Relatório nº 32.789-BR, datado de 30 de dezembro de 2004, da Unidade de Redução de Pobreza e Gestão Econômica – América Latina e Caribe, de autoria de Linn Hambergren, gerente de projetos do Bird, e Carlos Gregório, analista da instituição, disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186404259243/29Justica.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2008.

²⁷ A Secretaria de Reforma do Judiciário é órgão da estrutura do Ministério da Justiça e foi criada em 2003, através do Decreto nº 4.685, de 29 de abril, por iniciativa do à época Ministro Mário Thomaz Bastos para cuidar específica e prioritariamente do tema que lhe empresta a designação, vale dizer: “promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes à reforma do Judiciário”. É órgão de articulação entre Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público, governos estaduais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais com o objetivo de propor e difundir ações e projetos de melhoria do Poder Judiciário.

²⁸ RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *A Reforma do Poder Judiciário sob a Ótica do Governo Federal*. In: Revista do Serviço Público, Brasília 56 (2), 127-136, abr./jun. 2005, p. 128 e 129. Na época o autor exercia a função de Secretário de Reforma do Poder Judiciário do Ministério da Justiça.

²⁹ O Pacto comprometeu os chefes dos três Poderes com a aprovação e implementação de medidas de aprimoramento do sistema judicial nacional e compreende três conjuntos de ações coordenadas entre si: diagnóstico, modernização e alterações legislativas. Dentre essas medidas, foram apresentados vinte e três projetos de lei ao Congresso Nacional, que trazem mudanças significativas no processo civil, no processo penal e no processo trabalhista. O Pacto consubstancia-se nos seguintes compromissos fundamentais: implementação da reforma constitucional do Poder Judiciário; reforma do sistema recursal e dos procedimentos; ampliação da defensoria pública e do acesso à Justiça; apoios aos Juizados Especiais e à “Justiça Itinerante”; modernização e otimização da execução fiscal; efetividade no pagamento de precatórios; rapidez e eficiência na punição de graves violações contra direitos humanos; intensificação da informatização; produção de dados e indicadores estatísticos; coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas; incentivo a aplicação das penas alternativas. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMIDA08DD25C48A6490B9989ECC844FA5FF1PTBRIE.htm>>. Acesso em: 3 jan. 2008.

³⁰ Que tratam, respectivamente, do recurso de agravo; da liquidação e execução do título judicial; da Súmula “impeditiva de recursos” e saneamento das nulidades processuais em sede recursal; do julgamento de “processos repetitivos”; do reconhecimento *ex officio* da incompetência relativa e da prescrição e dos atos processuais eletrônicos; e da execução do título extrajudicial.

³¹ LOPES, Mônica Sette. *Paradoxos da Morosidade: Relato à Mão Livre*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 44, nº 175, jul./set. 2007, p. 99.

³² FARIA, José Eduardo de. Transcrição da palestra “Cooperação Judiciária Internacional”. In: Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe). Seminário Cooperação Judicial Internacional. São Paulo: 2001, p. 19.

³³ RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *A Reforma do Poder Judiciário sob a Ótica do Governo Federal*. Op. cit., p. 130 e 131.

³⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *A Onda Reformista do Direito Positivo e Suas Implicações com o Princípio da Segurança Jurídica*. Disponível em: < http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao014/Humberto_Junior.htm >. Acesso em: 2 mar. 2008.

³⁵ 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: [...].

³⁶ Art. 103-B [...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

³⁷ CASTRO JÚNIOR, João Batista de; REITER, Bernd. Continuidade e Mudança no Brasil: os Legados do Bacharelismo. In: *Revista Direito Federal*, da Associação dos Juizes Federais do Brasil – Ajufe, Brasília, 88: 81-101, abr./jun. 2007, p. 83/84.

³⁸ Com pertinência observa Anna Maria Campos: “O padrão predominante de relacionamento entre o Estado e a sociedade, entre o governo e o conjunto dos cidadãos, entre a burocracia oficial e sua clientela indica o nível de desenvolvimento político do país”. “*Accountability: Quando Podemos Traduzi-la para o Português?*” In *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 24(2) 30-50, fev./abr., 1990, p. 39/40.

³⁹ CAMPOS, Anna Maria. Op. cit., p. 47/48.

⁴⁰ É cediço, contemporaneamente, que as decisões judiciais não são mais estritamente técnico-jurídicas, senão jurídico-políticas, uma vez que interferem nas esferas dos outros Poderes da República — Legislativo e Executivo — e repercutem acentuadamente na sociedade dita de massa.

⁴¹ Segundo GALLIGAN, Dennis. Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion. Oxford: Clarendon Press, 1986, p. 29 e s.s. Apud: ÁVILA, Humberto. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, out./nov./dez., 2005. p. 23. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-4-OUTUBRO-2005-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2008.

⁴² ÁVILA, Humberto. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa. Op. cit. p. 23.

⁴³ Institui o Plano Nacional de Aperfeiçoamento e de Pesquisa para Juizes Federais.

⁴⁴ Segundo redação estabelecida pela Emenda nº 45/2004: 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 antiguidade 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 pelo aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento; [...] 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.

⁴⁵ Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e justiça: a função social do judiciário*. São Paulo: Ática, 1989, p. 59.

⁴⁶ MACIEIRA, Maria Elisa. “A mudança organizacional e a necessária implementação de práticas inovadoras de gestão no Poder Judiciário”. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 22, fev. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao022/maria_macieira.html>. Acesso em: 16 mar. 2008.

⁴⁷ “Art. 55. O Juiz é responsável pelo regular andamento dos feitos sob sua jurisdição e pelo bom funcionamento dos serviços auxiliares que lhe estiverem subordinados.”

⁴⁸ Diz-se de competência plena a vara não especializada, apta ao conhecimento de todas as matérias compreendidas nas atribuições da Justiça Federal. Opõe-se à vara de competência especializada, cuja atuação restringe-se aos limites materiais que lhe foram conferidos, v.g. criminais, cíveis, etc.

⁴⁹ Os Juizados Federais Adjuntos são órgãos criados no âmbito de uma Vara Federal para processamento de ações sob o rito da Lei nº 10.059/2001 (que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal).

⁵⁰ Subsídios para ampliação do número de juízos federais / Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2005. Série Pesquisas do CEJ; 13. Cf. Tabela 40, p. 45 e 41, p. 47.

⁵¹ Art. 1º São criadas 183 (cento e oitenta e três) Varas Federais destinadas precipuamente à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, assim distribuídas: [...] V – 33 (trinta e três) na 5ª Região, ficando já fixadas as sedes das seguintes Varas: 01 (uma) em Arapiraca/AL, 01 (uma) em União dos Palmares/AL, 01 (uma) em Crateús/CE, 01 (uma) em Juazeiro do Norte/CE, 01 (uma) em Limoeiro do Norte/CE, 01 (uma) em Sobral/CE, 01 (uma) em Quixadá/CE, 01 (uma) em Iguatu/CE, 01 (uma) em Tauá/CE, 02 (duas) em Campina Grande/PB, 01 (uma) em Souza/PB, 01 (uma) em Caruaru/PE, 01 (uma) em Garanhuns/PE, 01 (uma) em Goiana/PE, 01 (uma) em Salgueiro/PE, 01 (uma) em Petrolina/PE, 01 (uma) em Serra Talhada/PE, 01 (uma) em Ouricuri/PE, 01 (uma) em Palmares/PE, 01 (uma) em Caicó/RN, 01 (uma) em Mossoró/RN, 01 (uma) em Estância/SE e 01 (uma) em Itabaiana/SE.

§ 1º As varas de que trata este artigo serão implantadas gradativamente pelos Tribunais Regionais Federais, na medida das necessidades do serviço e da disponibilidade de recursos orçamentários, em consonância com o disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal e observado o calendário constante dos Anexos desta Lei.

§ 2º As varas localizadas nas capitais dos Estados e no Distrito Federal, nos termos do *caput*, funcionarão como Juizados Especiais Federais autônomos ou adjuntos, de acordo com a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, e a demanda processual, a critério de cada Tribunal Regional Federal, que inclusive poderá determinar a sua atuação de modo itinerante.

§ 3º As varas não localizadas serão destinadas preferencialmente aos Juizados Especiais Federais, segundo critérios populacionais e de demanda processual existente e projetada.

⁵² O ICVJF é um índice comparativo, que gera um número indicativo da necessidade de Varas Federais. É um valor de referência para fazer comparações entre regiões, seções ou subseções judiciárias, conforme o nível de especificidade das estatísticas utilizadas. O índice depende do número de processos em tramitação e julgados, do Produto Interno Bruto (PIB) e da população local. Sua fórmula é $ICVJF = (t_loc/V + J_loc/V) * (PIB_loc_NORM/V + POP_loc_NORM/V)$. Quanto maior o valor, maior é a necessidade. Cf. Anexo I, do “Subsídios para ampliação do número de juízos federais / Conselho da Justiça Federal”, Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2005. Série Pesquisas do CEj; 13

⁵³ Subsídios para ampliação do número de juízos federais / Conselho da Justiça Federal, op. cit., Cf. Gráfico 1, p. 79.

⁵⁴ Art. 1º Ficam criadas cem Varas na Justiça Federal de Primeiro Grau, assim distribuídas: [...] V – doze Varas na 5ª Região, sendo seis de Execução Fiscal e seis Varas Cíveis.

Parágrafo único. As Varas de que trata este artigo serão implantadas gradativamente, na medida da necessidade do serviço, a critério do respectivo Tribunal Regional Federal.

⁵⁵ Art. 1º – As 12 Varas Federais criadas, na 5ª Região, pela Lei nº 9.788, de 19 de fevereiro de 1999, terão as seguintes sedes e jurisdição: [...] II – 4 (quatro) na Seção Judiciária do Estado do Ceará, que serão as 9ª, 10ª, 11ª e 12ª Varas, sediadas em Fortaleza e com jurisdição em todo o território da Seção Judiciária, sendo a 9ª privativa das execuções fiscais; [...]

⁵⁶ Art. 1º. Fica a Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região autorizada a implantar, mediante ato próprio, na Seção Judiciária do Estado do Ceará, as 9ª, 10ª, 11ª e 12ª Varas, as quais, nos termos do art. 1º, inciso II, da Resolução nº 2, de 14 de abril de 1999, deste Tribunal, têm sede na cidade de Fortaleza e jurisdição em todo o território da Seção Judiciária, sem prejuízo, no que se refere à 9ª Vara, privativa das execuções fiscais, da competência outorgada aos Juizes Estaduais pelo art. 15, I, da Lei nº 5.010/66, com fulcro no art. 109, § 3º da Constituição Federal.

⁵⁷ Art. 1º. Implantar, com as respectivas Secretarias, no dia 4 de junho de 1999, na Seção Judiciária do Estado do Ceará, em Fortaleza, as 9ª, 10ª, 11ª e 12ª Varas, de cujas sedes, jurisdição, competências e organização cuidam as Resoluções deste Tribunal de nº 2, de 14 de abril de 1999, artigo 1º, inciso II, e 6, de 5 de maio de 1999.

⁵⁸ Art. 5º. Dos feitos em efetiva tramitação nas atuais varas, no dia da implantação autorizada no art. 1º desta resolução, serão redistribuídos, observadas as vinculações legais: a) à 9ª Vara todas as execuções fiscais e ações mencionadas no art. 2º acima; b) às 10ª, 11ª e 12ª Varas o quantitativo equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) das ações não incluídas em competências privativas, aplicando-se tal percentual por classe de ações, quando possível.

⁵⁹ Conforme Relatório da Corregedoria-Geral da 5ª Região, referente ao período compreendido entre 1º.01.2005 e 31.12.2006. Disponível em: <www.trf5.gov.br/corregedoria>.

⁶⁰ A 5ª Região Federal abrange seis (6) estados do Nordeste: Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.

⁶¹ Conforme Relatório da Corregedoria-Geral da 5ª Região, referente ao período compreendido entre 1º.01.2005 e 31.12.2006.

⁶² A necessidade de adoção de providências mitigadoras dos seus efeitos foi revelada por ocasião da troca abrupta de comando da 5ª Vara da Seção, pouco antes. A transferência de quase toda a equipe do juiz da 9ª Vara para a 5ª Vara, com diáspora dos servidores nela originariamente lotados, gerou mal entendidos e ressentimentos. A Direção do Foro era exercida na época pela Juíza Federal Germana de Oliveira Moraes.

⁶³ Aubenis Ivanilde de Moisés, Américo Raimundo de Carvalho, Ana Valeska Carvalho Lima, Ênio Maia Chagas Júnior, João de Paula Araújo Neto, Maria Teresa Macedo Gonçalves.

⁶⁴ Cynthia da Costa Marroquim, Jônio Evangelista Leal, Márcia D. Lobo Leite, Maria Alice Alcântara Rodrigues, Rosa Emanuella Ferreira Mota, Rosana Medeiros Cavalcanti Veloso, Renato Mendes Brito, Sérgio Luiz Carvalho Santos Lima.

⁶⁵ O novo juiz titular havia sido Juiz Federal Substituto na 4ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco e na 9ª Vara da Seção Judiciária do Ceará e Juiz Federal na 8ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco (sediada em Petrolina), na 1ª Vara da Seção Judiciária de Alagoas, na 13ª e 9ª Varas da Seção Judiciária do Ceará, antes da remoção para a 10ª Vara. Acumulava, portanto, experiência em diversos tipos de vara: de capital/interior; de competência especializada ou não; de diversas Seções Judiciárias.

⁶⁶ Antônio Carlos Marques, Carlos Alberto Oliveira do Nascimento, Ítalo Martins Vieira, Francisco Eliton Albuquerque Meneses, Francisco José Gomes de Oliveira.

⁶⁷ Johann Christoph Friedrich Von Schiller (10 de novembro 1759, Marbach — 9 de maio de 1805, Weimar) Poeta, dramaturgo, filósofo e historiador alemão que, juntamente com Goethe, foi um dos líderes do movimento literário romântico alemão

Sturm und Drang. Citação apud GRÜN, Anselm, ROBBEN, Ramon. Estabelecer limites – Respeitar limites: segredos para relações interpessoais, Petrópolis (RJ): Vozes, 2007 p. 134.

⁶⁸ Colaboraram com a primeira versão os seguintes servidores da Subseção Judiciária de Petrolina, em Pernambuco: Edgar Alves Filho, Márcia Derlane Lobo Leite (diretora da secretaria), Maria Alves Novaes Diniz Carvalho, Maria de Fátima Araújo Oliveira, Raimundo Américo Soares Netto e Vera Nice Pereira da Conceição.

⁶⁹ O Plano fora instituído pelo à época presidente do TRF 5ª Região, Desembargador Federal Geraldo Apoliano Dias, através do Ato nº 470, de 5 de setembro de 2001. Mantido na gestão posterior (2003/2005), da Desembargadora Margarida de Oliveira Cantarelli, o Plano deixou de ser priorizado pela gestão subsequente (2005/2007).

⁷⁰ Colaboraram com a atual versão os seguintes servidores da 10ª Vara da Seção Judiciária do Ceará: Ítalo Martins Vieira, Márcia Derlane Lobo Leite (diretora da secretaria), Maria Alice Alcântara Rodrigues, Francisco José Gomes de Oliveira, Renato Mendes Brito.

⁷¹ Valeram-se do *Manual* na implantação das varas para as quais foram nomeados titulares, e para as quais posteriormente foram removidos, os colegas: José Maximiliano Machado Cavalcanti, Glêdison Marques Fernandes, Marcos Mairton da Silva e José Parente Pinheiro.

⁷² Na ocasião da regulamentação, ainda não era possível arquivar eletronicamente decisões e sentenças no sistema de acompanhamento processual, pelo que eram arquivadas pelos próprios gabinetes dos juízes observando-se numeração única e sequencial, de modo que pudesse ser gerado o livro próprio ao fim do ano judiciário, nos termos e, para os fins da regulamentação da Corregedoria-Geral da 5ª Região, aplicável.

⁷³ Cumpre esclarecer a distinção entre cargos e funções: enquanto estas “são plexos utilitários de atribuições, [...] correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidas por ‘titular de cargo efetivo’ da confiança da autoridade que as preenche (art. 37, V, da Constituição)”; aqueles “são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público”, ambos criados por lei, segundo doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 242/243). Na Justiça Federal de primeiro grau, apenas o diretor de secretaria de vara e o diretor administrativo da seção ocupam cargos em comissão, de livre nomeação e demissão *ad nutum*; os demais ocupam cargos efetivos, providos por candidatos aprovados em concurso público. As funções devem ser providas por servidores ocupantes de cargo efetivo ou titulares de emprego público, sendo que no mínimo oitenta por cento (80%) devem ser exercidas por servidores integrantes das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário da União (STF, STJ, STM, TST, TSE, TRTs, TREs, TRFs, Justiça Militar, Trabalhista, Eleitoral ou Federal comum de primeiro grau), conforme art. 3º, § 2º da Resolução 569, de 4 de setembro de 2007, do Conselho da Justiça Federal (CJF).

Cinquenta por cento (50%), no mínimo, dos cargos em comissão do órgão judiciário também deverão ser ocupados por servidores efetivos integrantes dos respectivos Quadros de Pessoal, conforme art. 7º da citada Resolução. Este regime de provimento é, em grande parte, somado ao rigor na seleção, responsável pelo elevado nível de qualificação e profissionalização dos servidores do Poder Judiciário Federal.

⁷⁴ Art. 4º Fica a Caixa Econômica Federal autorizada a creditar nas contas vinculadas do FGTS, a expensas do próprio Fundo, o complemento de atualização monetária resultante da aplicação, cumulativa, dos percentuais de dezesseis inteiros e sessenta e quatro centésimos por cento e de quarenta e quatro inteiros e oito décimos por cento, sobre os saldos das contas mantidas, respectivamente, no período de 1º de dezembro de 1988 a 28 de fevereiro de 1989 e durante o mês de abril de 1990, desde que: I – o titular da conta vinculada firme o Termo de Adesão de que trata esta Lei Complementar.

⁷⁵ Art. 7º Ao titular da conta vinculada que se encontre em litígio judicial visando ao pagamento dos complementos de atualização monetária relativos a junho de 1987, dezembro de 1988 a fevereiro de 1989, abril e maio de 1990 e fevereiro de 1991, é facultado receber, na forma do art. 4º, os créditos de que trata o art. 6º, firmando transação a ser homologada no juízo competente.

⁷⁶ Art. 632. Quando o objeto da execução for obrigação de fazer, o devedor será citado para satisfazê-la no prazo que o juiz lhe assinar, se outro não estiver determinado no título executivo.

⁷⁷ Alguns advogados mostraram-se inicialmente resistentes à ideia, mas esclarecidos sobre os procedimentos, sobretudo de controle do prazo para devolução dos autos à secretaria com documento comprobatório do cumprimento da obrigação, convenceram-se, chancelando a iniciativa do juízo. O grande apelo fora a troca da necessidade de pressão para satisfação prioritária da obrigação de seu cliente pela “naturalização” do procedimento legitimado pela observância de uma ordem de encaminhamento — estabelecida pelo trânsito em julgado da condenação — e de um tempo certo para cumprimento. O benefício obtido era infinitamente menor que a aparente inconveniência.

⁷⁸ “Os honorários advocatícios, nas ações previdenciárias, não incidem sobre prestações vincendas”. Apreciando o projeto de Súmula nº 560, na sessão de 27.09.2006, a Terceira Seção deliberou pela modificação da redação anterior que passou a ser: “Os honorários advocatícios, nas ações previdenciárias, não incidem sobre as prestações vencidas após a sentença”.

RACIONALIZAÇÃO DE MÉTODOS E ESTRATÉGIAS NOS PROCEDIMENTOS E PROCESSOS ENVOLVENDO ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Danilo Fontenele Sampaio Cunha¹

RESUMO

O presente artigo revela a necessidade atual de verificarmos quais são os métodos e as estratégias de gestão a serem utilizados nas Varas Criminais, especificamente nos procedimentos de investigação e correspondentes processos que envolvem organizações criminosas, uma vez que é necessário que o juiz e a secretaria da vara atuem com agilidade, criatividade, presteza, segurança e discrição.

PALAVRAS-CHAVE: crime organizado, audiências, técnicas.

INTRODUÇÃO

A ideia central que permeia todo o trabalho revela a necessidade atual de verificarmos quais são os métodos e as estratégias de gestão a serem utilizados nas Varas Criminais, especificamente nos procedimentos de investigação e correspondentes processos que envolvem organizações criminosas, uma vez que, normalmente, ditos feitos caracterizam-se por uma fase inicial de investigação extremamente sigilosa, contando com autorizações para medidas cautelares penais especiais, como escutas telefônicas, quebras de sigilos bancário e fiscal, sequestros e buscas e apreensões, sendo necessário que a secretaria da vara corresponda, em agilidade, criatividade, presteza, segurança e discrição, a tais necessidades, bem como mantenha tais características nos processos criminais ante a

presença de dezenas de réus presos e seus correspondentes advogados.

Assim, a Justiça tem a obrigação de colaborar para que as investigações e os processos que envolvam organizações criminosas ocorram com máxima eficácia e efetividade possível, desenvolvendo métodos e estratégias de gestão capazes de, respeitando as garantias processuais aplicáveis, dotar os procedimentos e processos da celeridade exigida pela sociedade, garantindo-se a manutenção do Estado Democrático de Direito, fortalecendo a coesão social e implicando a construção de uma nova percepção de solidariedade e do próprio Poder Judiciário.

Precisamos, pois, entender quais as rotinas exitosas aplicáveis a procedimentos e processos que envolvam membros ou ações do crime organizado, pelo que o trabalho proposto pretende explicitar os métodos e as estratégias gerenciais que estão sendo aplicados a ditos feitos tanto no âmbito da secretaria como no dos gabinetes dos juízes da 11ª Vara Federal do Ceará, mesmo diante de casos em que normalmente encontram-se investigados e processados dezenas de réus e correspondente número de advogados, sendo também arrolado, por vezes, um número elevado de testemunhas, além da existência de diversos incidentes processuais paralelos.

Assim, a *primeira parte* do trabalho apresenta o que se entende por *crime organizado* no Brasil, suas modalidades e características. A *segunda parte* do trabalho analisará os contornos da aplicabilidade de métodos e estratégias na condução dos procedimentos e processos que envolvem organizações criminosas no sentido de garantir celeridade e segurança ao feito, sem descuidar dos princípios processuais aplicáveis, mormente no que diz respeito a audiências e medidas cautelares penais. A *terceira parte* refere-se às conclusões finais. A *bibliografia* está citada no curso do texto, contando com indicação completa ao final.

PARTE I

1 DO CRIME ORGANIZADO

1.1 A Realidade do Crime Organizado

Sabe-se que o crime em larga escala não é fenômeno recente, sendo certo que piratas dos séculos XVII e XVIII já possuíam uma organização estável, contavam com certa rede de apoio e eram constituídos em torno de uma liderança. Outras organizações, como a Máfia Siciliana, as tríades chinesas, a União Corsa e a Yakusa, são centenárias, todas contando com uma estrutura forte, que suporta a morte ou a prisão dos líderes sem grandes alterações.

No entanto, verifica-se, atualmente, que a atividade criminosa, em termos de organização administrativa interna, técnicas de expansão e lucratividade, assumiu feições até então apenas imaginadas e aplicáveis em grandes empresas, sendo certo que antigamente os órgãos públicos responsáveis pelo efetivo combate à atividade criminosa trabalhavam com indivíduos de certa forma facilmente identificáveis (assaltantes, estelionatários, homicidas, entre outros) e que agiam de forma isolada ou em bandos ou quadrilhas com permanência apenas enquanto duravam os interesses próprios, enquanto hoje vivenciamos associações permanentes, com propósitos duradouros, forte hierarquia e cujos integrantes chegam a se esconder sob o manto da aparente insuspeição.

Assim, o crime organizado atual envolve tanto os criminosos sofisticados — como os que se apresentam na sociedade como proprietários de empresas com surpreendente desempenho, mas que, na verdade, constituem-se apenas “empresas de fachada” para a efetiva lavagem do dinheiro de origem ilícita — quanto a mesma modalidade de

criminosos clássicos, mas agora com real ordenação, cálculo de riscos, investimentos em pessoal, treinamento e seleção de pessoal especializado para a atividade a ser desenvolvida, alto grau de volatilidade, contando com crescente mobilidade e constante adaptação às circunstâncias.

Há, pois, que se ter em mente que se está tratando com a *elite do crime*, no sentido de que os autores envolvidos com o crime organizado, em suas várias modalidades, agem de forma ousada², podendo, por inúmeras vias, dificultar a apuração dos delitos, além da possibilidade da continuidade da prática de outros crimes com o fito de encobrir as provas e os indícios, fazendo parte de organização criminosa complexa³. Outrossim, os vultosos lucros que obtém com a atividade ilícita provocam prejuízos sociais imensuráveis, devendo tais dados ser levados em conta na possível decretação de medidas cautelares pessoais.

Assim, a Justiça não mais se dedica a apurar a responsabilidade de crimes de menor monta como no passado, enfrentando atualmente cartéis, bandos e quadrilhas, perigosos em sua essência, voláteis em sua substância, ágeis em suas características e ousados em suas estratégias, mesmo judiciais.

1.2 Conceito

A Lei nº 9.034/95 diz respeito aos casos em comento, mas não traz um conceito preciso de crime organizado⁴, limitando-se a equiparar a atividade criminosa organizada àquela do art. 288 do Código Penal Brasileiro, qual seja, quadrilha ou bando⁵, equiparação esta inadequada, pois *quadrilha*, ou *bando*, é um agrupamento sem nenhuma sofisticação, complexidade ou estruturação diferenciada, enquanto *organização criminosa* pressupõe estrutura específica, em que pese o amálgama de seus componentes e suas ações. Assim, cabe à doutrina e aos julgadores

a definição do que seja realmente *crime organizado*, *organização* ou *associação criminosa*⁶.

Renata Almeida da Costa⁷ traça interessante panorama genérico a respeito das características de qualquer organização⁸, esclarecendo a existência, entre outras, de *unidade social* (representada pelos aspectos de ser a organização parte da sociedade e identificarem-se os seus componentes com algum fator específico capaz de aglutiná-los em prol de uma meta específica), *comportamento social padronizado* (através de rituais, comportamento diário, condutas permitidas ou proibidas pelo grupo e mesmo pela maneira de vestir-se, saudar-se, de expressar-se corporalmente, de falar, etc.), *arranjo pessoal* (além da unidade da meta específica, é a vontade individual de realizar a meta específica de todos, traduzida em ações nascidas no íntimo dos sujeitos e, posteriormente, em ações coletivas, por estarem engajadas às ações dos demais membros da unidade, dirigidas ao desenvolvimento e à obtenção dos objetivos comuns), *formação da unidade social em uma estrutura descritível* (compreendendo funções hierárquicas e específicas dos membros, podendo ser móveis ou imóveis, bem como divisão de tarefas, atribuição de funções e preenchimento de cargos específicos com o fim de obtenção do resultado comum) e *recursos materiais* (mão de obra dos membros da organização ou capital arrecadado dos mesmos), acrescentando que as organizações, por serem parte da sociedade, são também geradoras de subsistemas, teias ou redes, sendo sistemas autopoieticos (de autocriação) de decisões, uma vez que possibilitam o surgimento de novas ideias e o desenvolvimento de outras relações a partir de um objetivo primário e final, comum a todos⁹.

Segundo o FBI, o crime organizado é uma empreitada/ conspiração criminal permanente ou em continuidade, tendo uma estrutura organizada, alimentada pelo medo e pela corrupção, sendo

motivada pela ambição¹⁰, com estrutura formalizada e com o objetivo primário de obter lucros através de atividades ilegais. A Pennsylvania Crime Commission afirmou ser crime organizado “A ilegítima atividade de uma organização traficando bens ou serviços ilegais, incluindo, mas não se limitando a, jogo, prostituição, agiotagem, substâncias controladas, extorsão ou outra atividade contínua ou outra prática ilegal que tenha o objetivo de grandes ganhos econômicos através de práticas fraudulentas ou coercitivas ou influência imprópria no governo¹¹.”

A Organização das Nações Unidas, no documento *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*, elaborado em setembro de 2002, indicou cinco tipologias de organização criminosa, dentre as quais¹²:

- a) *Hierarquia-padrão (Standard hierarchy)* – hierarquia simples dentro de um grupo, com forte sistema interno de disciplina.
- b) *Hierarquia regional (Regional hierarchy)* – grupos hierarquicamente estruturados, com fortes linhas internas de controle e disciplina, mas com relativa autonomia para componentes regionais.
- c) *Hierarquia agrupada (Clustered hierarchy)* – quando uma parte dos grupos criminosos estabelece um sistema de coordenação e controle, indo do leve ao forte, em suas várias atividades.
- d) *Grupo central (Core group)* – grupos relativamente organizados, mas levemente desestruturados, circundados e auxiliados, em muitos casos, por uma rede de indivíduos engajados em atividades criminosas.
- e) *Rede criminosa (Criminal network¹³)* – uma rede fluida e esparsa de indivíduos, normalmente portadores de habilidades

especiais, que constitui, constante e progressivamente, uma série de projetos criminosos.

Diz o estudo que a tipologia *rede criminosa* é definida por indivíduos principais engajados no crime através de alianças parciais, sendo que os componentes podem até não se reconhecerem como membros de um grupo criminoso nem serem assim reconhecidos por quem está de fora da organização, em que pese unirem-se ao redor de uma série de projetos criminosos. Assim, tal tipologia consiste, usualmente, em uma relativa variedade do número de indivíduos, sendo que, em muitos casos, muitos componentes não trabalham próximos uns dos outros ou mesmo sequer se conhecem, mas estão sempre conectados com outro componente ou componentes do núcleo central. Outrossim, a lealdade e os laços de afinidade são essenciais para a manutenção da rede, uma vez que, sozinhos, os componentes não teriam a mesma eficiência.

Pois bem, independentemente do conceito de *crime organizado* que se utilize¹⁴, defrontamo-nos sempre com uma estrutura organizacional que transcende o mero “ajuntamento de indivíduos”, estando baseada na associação de suas vontades livres e conscientes, dirigidas a um objetivo comum ilícito, com base em uma hierarquia e divisão de tarefas, possuindo como mote o raciocínio da alta lucratividade com baixo custo e investimento recuperável em curto prazo, podendo contar com a corrupção de agentes públicos.

1.3 Características

Partindo dos conceitos apresentados, podemos traçar as principais características¹⁵ das organizações criminosas, sendo possível que algumas delas não estejam presentes em todas as modalidades de crime organizado, quais sejam:

- a) *Infiltração de seus agentes no Estado*: seja corrompendo-os, seja aliciando-os para omissões dolosas ou obtenção de informações privilegiadas a respeito de estruturas físicas e capacidade de reação das instituições ou mesmo patrocinando o ingresso regular de seus agentes nas forças estatais, como, por exemplo, patrocínio de campanhas de candidatos, patrocínio de cursos superiores a seus agentes, mormente direito ou mesmo pagamento de cursos preparatórios para ingresso de seus agentes na polícia, no Ministério Público ou no Judiciário através de concurso.
- b) *Criminalidade difusa*: caracteriza-se, em geral, pela ausência de vítimas fisicamente individualizadas, ou seja, criminalidade organizada normalmente vitimiza pessoas indeterminadas, ligadas entre si por circunstâncias de fato, como, por exemplo, correntistas de um determinado banco, clientes de certa bandeira de cartão de crédito, servidores públicos aposentados de determinado órgão ou componentes de determinada facção ou grupo social específico, podendo também agir impessoalmente contra instituições particulares ou estatais¹⁶, independentemente de seus componentes¹⁷. Tal aspecto revela a periculosidade da organização ante as dimensões e a quase irreparabilidade dos danos causados, bem como a dificuldade de ação estatal posterior.
- c) *Baixa visibilidade dos danos*: o modo de operação das organizações criminosas tem o condão de ocultar os atos preparatórios e de execução de maneira que, quando os fatos são descobertos, o verdadeiro impacto social de mota já foi realizado.
- d) *Alto grau de operacionalidade*: o quadro das organizações

criminosas é composto, geralmente, de pessoas com dedicação exclusiva e qualificação de ponta nas diversas áreas onde se faça necessária a sua atuação, contando com excelente remuneração e equipamentos de última geração, muitas vezes superiores aos dos policiais, sendo certo que o, por assim dizer, “investimento” em uma ação criminosa é analisado de maneira cuidadosa, sendo os riscos ponderados em relação ao possível êxito; observa-se, ainda, que as informações das condutas criminosas são normalmente compartimentadas, ou seja, apesar de todos os membros da organização criminosa saberem qual o objetivo final de suas atividades ilícitas, nem todos os membros da organização sabem exatamente o que os outros membros estão executando, de forma a preservar um maior grau de sigilo e evitar delações.

- e) *Velocidade, mudanças e adaptações*: as ações das organizações criminosas também se caracterizam por sua alta velocidade de realização, concentrando esforços diuturnamente para a consecução de seus objetivos¹⁸. Outrossim, impressiona a capacidade de adaptação dos agentes às novas tecnologias, com modificação quase que instantânea de seu *modus operandi* para fazer frente a novos padrões de segurança de empresas ou instituições, bem como dinâmica plasticidade de suas empresas de fachada, com alteração de local e área de atuação, troca de colaboradores e formação de alianças entre organizações diversas, remoção de pessoal para agirem em locais ainda não atingidos, utilização de novas contas bancárias com nomes falsos e a infundável troca de telefones de contato.

Sabe-se que, na verdade, o crime organizado no século XXI não tem uma estrutura rígida e centralizada, operando em vários grupos e subgrupos que, por vezes, se associam de forma permanente¹⁹. Assim, para realização de negócios específicos de maior monta, o PCC pode se associar ao crime paraguaio para conseguir armas, à máfia boliviana para obter cocaína, a uma rede de comerciantes para revenda de carga roubada, a outro grupo para aluguel de armas, carros e locais de cativo e execução, em uma verdadeira rede compartimentada de ações.

1.4 Reação Mundial ante o Crime Organizado²⁰

A Organização das Nações Unidas realizou em dezembro de 1999, em Palermo, Itália, a *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*, sendo elaborado um documento, também conhecido como *Convenção de Palermo*, no qual as Nações Unidas expressam a sua convicção de que esse é um problema real e grave que só pode ser combatido por intermédio da cooperação internacional, sendo assinado por representantes de 124 países das Nações Unidas.

Tal Convenção²¹ é suplementada por três protocolos, os quais abordam áreas específicas de atuação do crime organizado, quais sejam: a) Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças; b) Protocolo contra o Contrabando de Imigrantes por Terra, Ar e Mar; e c) Protocolo contra a Fabricação Ilegal e o Tráfico de Armas de Fogo, inclusive Peças, Acessórios e Munições. É também encorajado o uso de cooperações bilaterais, como o de entregas controladas, vigilância eletrônica e operações sigilosas, além de proteção física a testemunhas.

O dever de cooperação mútua dos Estados para assegurar o funcionamento da Justiça, a efetividade de suas decisões e a prevalência

dos direitos humanos reconhecidos em Tratados Internacionais e nas Constituições contemporâneas é tópico comum no nosso ordenamento. Assim, tal sistema de cooperação internacional se dá, mais comumente, por meio do cumprimento de cartas rogatórias, do sistema de reconhecimento de sentenças estrangeiras (com o reconhecimento dos princípios do respeito aos direitos adquiridos e da coisa julgada), do pedido de assistência jurídica²² (que permite executar, em dada jurisdição, atos solicitados por autoridades estrangeiras, tais como diligências relativas a investigações ou instrução de ações jurídicas em território estrangeiro), da extradição e da transferência de apenados.

2 MODALIDADES DE CRIME ORGANIZADO

Apresentaremos, neste segundo tópico, algumas modalidades de crime organizado cujos processos tivemos oportunidade de vivenciar na 11ª Vara do Ceará e que subsidiaram as práticas gerenciais adotadas e serão comentadas a seguir.

2.1 Do Crime de Lavagem – Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998

Tradicionalmente, a lavagem de dinheiro²³ tem sido percebida como a limpeza²⁴ do dinheiro sujo gerado por atividades criminosas²⁵, assentando sua dinâmica no reinvestimento de tal dinheiro em atividades lícitas ou mesmo ilícitas²⁶.

2.2 Tráfico de Mulheres – art. 241 do Código Penal, arts. 238, 239 e 244-A da Lei nº 8.069/90

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado

Transnacional, mais conhecida como *Convenção de Palermo*, ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, traz dentre seus protocolos adicionais o relativo ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea (ratificado pelo Decreto nº 5.016/2004) e o relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças (Decreto nº 5.017/2004). Este último documento define, no seu art. 3º, o tráfico de seres humanos como:

Art. 3º – Para efeitos do presente Protocolo:

a) A expressão tráfico de pessoas significa recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas, por meio de ameaça ou uso de força ou de outras formas de coerção, de rapto, de fraude, de engano, de abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra pessoa, para o propósito de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

Perceba-se que o referido protocolo reconheceu ser a situação de debilidade e submissão da vítima de tais condutas tão profunda que esclareceu que o possível consentimento da vítima não descaracteriza a conduta ilícita, afirmando categoricamente que “b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea ‘a’ do presente artigo será considerado *irrelevante* se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea ‘a’”.

Outrossim, o dito protocolo considerou criança qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos, acrescentando que “c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados ‘tráfico de pessoas’ mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos na alínea ‘a’ do presente artigo”.

Reconheceu, ainda, o Estatuto de Roma, de 17 de julho de 1998, incorporado à legislação brasileira através do Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002, dentre os crimes contra a humanidade de competência do Tribunal Penal Internacional, a *agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer forma de violência no campo sexual de gravidade comparável*.

2.3 Tráfico de Drogas

Sabe-se que as organizações criminosas partem de uma lógica concreta baseada em uma racionalidade econômica, ou seja, existem tão somente para maximizar os ganhos²⁷ que uma ação individual independente não conseguiria, seguindo, ainda, práticas comerciais comuns como diversificação de mercados e produtos. E tal raciocínio tem conseguido tantos adeptos que o tráfico de drogas²⁸ promove a circulação de cerca de US\$ 1 trilhão por ano, sendo a modalidade de crime mais rentável, seguida do tráfico de armas e de seres humanos. Segundo o FMI, o negócio das drogas é responsável por 2% da economia mundial, com o valor movimentado maior que o PIB de 88% dos países do mundo.

2.4 Furto e Roubo de Veículos, Roubo de Cargas, o Jogo do Bicho, Cibercrime, Pirataria, etc.

PARTE II

3 AUDIÊNCIAS E PROCEDIMENTOS. MÉTODOS E ESTRATÉGIAS ADOTADAS NA 11ª VARA DO CEARÁ

No sistema processual brasileiro, a audiência representa um dos pontos-chave de todo processo, ou seja, é nessa ocasião formal, regida por regras específicas, que, genericamente, a parte autora e a parte ré se encontrarão fisicamente pela primeira vez para, na frente do juiz e do Ministério Público, tentarem inicialmente uma composição e, caso tal tentativa fracasse, iniciar-se a produção ou explicitação de provas que servirão para o julgamento final.

Quando se cuida de processo penal, ou seja, da concretização do *jus puniendi* do Estado em confronto com o *jus libertatis* do indivíduo, ganham importância, em especial, as diretrizes inseridas no art. 1º, incisos II e III, da Constituição Federal, respectivamente, a “cidadania” e a “dignidade da pessoa humana”, sendo que as formalidades adquirem ainda maior relevância, uma vez que se está lidando com a possibilidade de cerceamento da liberdade de um indivíduo, com evidentes reflexos não apenas em sua vida, mas na de sua família, de seus companheiros, filhos e parentes.

Verifica-se, assim, que o juiz, principalmente no processo penal, encontra-se diariamente diante do dilema processual de realização da instrução da melhor e mais profunda forma, buscando a verdade real²⁹ (ou seja, se empenhar para desvendá-la e determinar os acontecimentos exatamente como se sucederam, a fim de permitir a justa resposta estatal)

e, no mesmo lado, fazendo com que tal resposta estatal não demore a ponto de iniciar-se a sensação de impunidade.

Tendo em vista tal realidade, permite-se, ao lado da iniciativa das partes, o impulso oficial pelo magistrado e a produção de provas *ex officio*, sendo certo que as faculdades dispositivas das partes, quanto a prazos, procedimentos e formas, são bastante reduzidas, ante a percepção de tratar-se de matéria de ordem pública, além da limitação das transações e presunções, características do processo civil, mas de aplicação limitada no penal.

É na audiência criminal, pois, que o réu é interrogado, as testemunhas são ouvidas e os peritos prestam esclarecimentos a respeito de seus laudos, de maneira a formar o convencimento do juiz a respeito do que realmente ocorreu, quem foi o responsável pelos fatos e até que ponto tal responsabilidade pode ser ou não atribuída ao acusado. Frise-se que o tempo despendido em cada audiência é precioso principalmente para o juiz, visto que é este quem exerce a atividade estafante de sua condução e é quem acabará arcando com as consequências de audiências anuladas ou não realizadas, uma vez que terá que refazê-las; assim, toda economia de tempo, preservando-se a regularidade dos atos, é bem-vinda.

3.1 Técnicas e Estratégias de Audiências

Percebe-se que as audiências formam o âmago do processo criminal, sendo imprescindíveis ao esclarecimento da verdade e à formação do convencimento do juiz. De igual sorte, verifica-se que a rapidez do processo está intrinsecamente relacionado à constância, regularidade e velocidade das audiências.

3.1.1 Da pré-formatação. Da sala de audiência, pauta, atrasos e períodos ociosos, conferência, sumário, pré-qualificação das partes e testemunhas, sugestões de decisões saneadoras e de impulso ao feito, intimação do Ministério Público pelo envio da pauta, manuseio de cópia dos autos

Chamamos *pré-formatação* toda atividade desenvolvida pelo escrevente ou auxiliar datilógrafo antes da realização da audiência e visando sua regularidade.

Aqui, uma observação básica deve ser feita no que diz respeito à formação de equipe de uma Vara Criminal, principalmente no que se refere ao perfil do auxiliar do juiz que, com ele, passará horas na realização das audiências, em uma rotina verdadeiramente estafante.

Assim, é intuitivo que deve o juiz de qualquer vara, mas principalmente que atua em uma Vara Criminal, confiar totalmente em sua equipe³⁰, sendo inconcebível a convivência com qualquer tipo de dúvida tanto no que diz respeito à conduta profissional quanto à atuação pessoal dos servidores, uma vez que a matéria tratada diz respeito à liberdade dos indivíduos e à segurança da sociedade. Portanto, na hipótese de surgir qualquer desconfiância na atuação do servidor, deve o juiz esclarecer o que está ocorrendo e, se for o caso, afastar imediatamente o servidor, instaurar o respectivo processo administrativo e/ou remeter cópias para instauração de inquérito policial.

Pois bem, no que diz respeito ao servidor encarregado da realização das audiências³¹, deve ele ser dotado de um perfil profissional e pessoal específico³², uma vez que, como adiantamos, conviverá diariamente com tensões de feitos que lidam com pessoas acusadas de crimes que, por vezes, comparecem às audiências com escolta policial, algemadas e com parentes naturalmente emocionados.

Assim, deve o escrevente/auxiliar datilógrafo possuir completo domínio das técnicas de digitação e edição de texto, ser extremamente organizado, discreto e essencialmente calmo, uma vez que sua atitude pode, por assim dizer, contaminar, seja positiva, seja negativamente, o ambiente da audiência, ou seja, se o servidor mostrar-se tenso e inseguro, com muitas falhas de digitação ou disperso, ensinará que o juiz, seu chefe imediato, desvie a atenção do que está realmente ocorrendo na audiência para dedicar-se a corrigir os equívocos do servidor e a acalmá-lo, ocasionando desperdício de tempo e energia de todos³³.

É claro que, para se atingir o patamar profissional desejado, deve o servidor ser devidamente treinado, observado, incentivado, para só depois ser selecionado para a função, o que leva certo tempo e deve contar com participação efetiva do juiz.

Cabe ao escrevente/auxiliar datilógrafo a informação ao juiz de qualquer incidente ocorrido e pertinente à audiência a ser realizada, devendo tal informação ser repassada ao julgador antes do início. Assim, por exemplo, se o escrevente/auxiliar datilógrafo verificar que uma testemunha não foi localizada, deve informar o ocorrido ao juiz antes deste se dirigir à sala de audiências, de forma que, lá chegando, o juiz passará logo a redigir o termo, explicando às partes o ocorrido, economizando-se ainda mais tempo.

A pré-formatação da audiência começa pela preparação da própria sala de audiência, cabendo ao escrevente/auxiliar datilógrafo conferir diariamente a regularidade das instalações, computador, visores³⁴ e impressora.

Tal pré-formatação continua com a própria confecção da pauta de audiências pelo juiz em conjunto com o escrevente/auxiliar datilógrafo. Para tanto, contamos com uma agenda de pautas, contendo folhas individuais dos dias úteis de cada mês divididas em espaços em que se pode escrever manualmente o número do processo, o tipo de procedimento

(carta precatória, ação criminal, carta de ordem), as partes envolvidas, o dia e a hora da audiência e sua finalidade. Assim, as audiências são marcadas nessa agenda, que depois, no final de cada mês, é utilizada para a formatação da pauta propriamente dita do mês seguinte.

Adota-se ainda, na designação de audiências, um cálculo empírico e aproximado a respeito do tempo a ser consumido por cada audiência, de forma a designar-se a próxima, no mesmo dia, com menor chance possível de atrasos³⁵ ou períodos ociosos³⁶ entre uma e outra.

Continua a pré-formatação com a conferência pelo escrevente/auxiliar datilógrafo da regularidade dos expedientes. Assim, por exemplo, uma vez designado o interrogatório de um réu, cabe ao escrevente/auxiliar datilógrafo a conferência da realização dos expedientes correspondentes pela secretaria, verificando se o mandado de citação foi elaborado com os dados de identificação e localização corretos; a identificação para qual oficial de Justiça foi distribuído e a data de tal distribuição; examinar, pelo menos dois dias antes da audiência, se tal mandado foi cumprido ou os motivos da não execução da diligência; e verificar se os advogados das partes e o Ministério Público também foram intimados para a dita audiência.

Tal conferência possibilita ao escrevente/auxiliar datilógrafo a confecção do sumário do processo, de forma a facilitar ao juiz a localização imediata das principais peças do feito e tirar eventuais dúvidas do seu andamento. Tal sumário é colocado na contracapa dos autos e conta com a identificação do réu e de seu defensor, a indicação das folhas onde se encontram a denúncia, as defesas prévias, o rol de testemunhas, os interrogatórios, os depoimentos, as intimações e tudo o mais que interesse.

Compreende ainda a chamada *pré-formatação* a pré-qualificação das partes e testemunhas, com os dados constantes no processo e antes do início da audiência, de maneira a poupar tempo na qualificação completa

delas quando da abertura da audiência. Registre-se que é o juiz quem realiza a complementação da qualificação dos réus e das testemunhas, de forma a dinamizar-se o evento. Outrossim, caso o réu ou as testemunhas já tenham prestado depoimento em feitos assemelhados, o escrevente/auxiliar datilógrafo disponibiliza, desde já, o dito depoimento anterior, de forma que pode o juiz ler para o depoente o que ele já afirmou em outro processo e perguntar apenas a respeito de detalhes específicos do novo caso ou pedir esclarecimentos.

Compreende-se ainda, na chamada *pré-formatação*, a sugestão, por parte do escrevente/auxiliar, das decisões saneadoras e/ou de impulso do processo, que devem constar do termo de audiência, de maneira a facilitar a tomada de decisões pelo magistrado, dando-se maior dinamicidade ao feito e desde já intimando as partes do que foi decidido.

Outra estratégia que possibilita maior segurança e praticidade na preparação das audiências diz respeito à intimação do Ministério Público. Assim, em que pese ter o *Parquet* a prerrogativa de ser intimado das audiências pessoalmente e nos autos, é corrente o acordo informal de encaminhamento mensal da pauta de audiência diretamente para o setor responsável da Procuradoria da República, poupando-se o tráfego dos autos, evitando-se eventuais extravios e possibilitando-se a continuidade dos expedientes pela secretaria.

De igual forma, visando evitar-se eventuais extravios de volumes, documentos ou folhas ante o manuseio de autos que contêm muitos réus e respectivos defensores, mormente nos casos de maior complexidade, adotou-se o sistema de manuseio pelas partes apenas das cópias integrais dos autos; assim, enquanto o processo original permanece na secretaria em local seguro, os advogados manuseiam apenas as cópias integrais e sempre atualizadas deles. Tal prática possibilita, ainda, a garantia de acesso constante aos autos por parte dos defensores, mesmo quando o processo original se encontra no Ministério Público para manifestação.

3.1.2 Da audiência propriamente dita – Do magistrado. Dos dados dos defensores. Das testemunhas abonadoras de condutas. Da intimação das partes na própria audiência. Das audiências concentradas, ininterruptas e consecutivas. Depoimentos de testemunhas e reconhecimentos na mesma oportunidade. Dispensa do réu dos atos processuais. Da qualificação das testemunhas pelo RG. Das modalidades das audiências por finalidade. Das testemunhas que moram em outras cidades. Das traduções simultâneas. Da carga dos autos logo após a audiência.

Do magistrado

Uma medida de evidente praticidade e atenção às partes e aos servidores diz respeito ao magistrado estar disponível para a audiência bem antes do horário dela começar. Assim agindo, o juiz permite que os advogados expliquem algum requerimento que farão por ocasião da audiência, bem como que o escrevente/auxiliar datilógrafo possa esclarecer algum incidente operacional porventura ocorrido na pré-formatação, adiantando-se a solução a ser tomada, além de dar o magistrado maior segurança emotiva ao seu companheiro de audiência. Explico melhor a última afirmação: tratando-se de casos em que membros de organizações criminosas são acusados, é natural que as tensões das audiências assumam um nível mais elevado que as comuns, pelo que a presença física do magistrado antes das audiências e sua disponibilidade indicam claramente sua autoridade no feito e que qualquer problema será de pronto resolvido, possibilitando que o escrevente/auxiliar datilógrafo retome seu estado natural.

É evidente que o magistrado deve estar preparado para a audiência no que diz respeito às informações do processo em si, possibilitando-se que suas perguntas sejam objetivas e pertinentes, economizando tempo e implementando maior dinamicidade ao feito.

Dos dados dos defensores

Nos interrogatórios, uma prática que se mostra eficiente no que diz respeito à regularidade das intimações dos advogados é a consignação, nos termos de interrogatório, de todos os dados dos defensores constituídos, principalmente quanto aos seus endereços e telefones de contato, mantendo-se arquivo respectivo na secretaria de forma a facilitar a localização de tais dados na eventualidade de um futuro réu comparecer sem advogado, mas indicar um dos já cadastrados por ocasião do interrogatório.

Das testemunhas abonadoras de condutas

Consignamos, ainda nos termos de interrogatório e por ocasião da intimação para apresentação da defesa prévia, que a indicação para depoimentos de testemunhas que nada sabem sobre o fato e que porventura comparecerão apenas para se referir sobre a personalidade ou conduta dos réus pode ser substituída por declarações escritas, sem necessidade de firma reconhecida, o que também auxilia na economia de tempo no processamento do feito.

Da intimação das partes na própria audiência

Observa-se que, como no processo penal os atos seguem uma sequência específica, não pode ocorrer inversão no rito; adotamos uma medida de economia de expedientes ao intimarmos as partes da sequência dos atos na própria audiência, inclusive com as datas das próximas audiências, consignando-se no termo respectivo enquanto as

partes assinam os termos de interrogatório ou depoimentos.

Explico melhor: quando do término dos interrogatórios ou depoimentos e enquanto as partes assinam os respectivos termos, já marcamos as audiências subseqüentes e intimamos logo as partes na própria audiência, evitando-se a necessidade de atos formais posteriores por parte da secretaria da vara³⁷. Assim agindo, impulsiona-se o processo e dá-se maior celeridade. Ademais, escrevemos manualmente os dados da nova audiência na agenda de pautas e intimamos as partes oralmente, consignando-se nos termos. Esclareço que tais atividades são realizadas diretamente pelo juiz (e não pelo escrevente/auxiliar datilógrafo) de maneira a dar maior agilidade e liberar o auxiliar para a continuidade das tarefas na audiência.

Tomando-se por base que calculamos empiricamente cada atividade de marcação e intimação acima descrita como levando entre um a dois minutos quando realizada pelo juiz e cerca de três minutos quando realizada pelo escrevente/auxiliar datilógrafo, verifica-se significativa economia de tempo ao final do dia e de muitas audiências seguidas, além de aproveitar eventual tempo ocioso do juiz quando as partes ainda estão assinando os termos de depoimentos.

Das audiências concentradas, ininterruptas e consecutivas

Como visto, tratando-se de processos com vários réus, verifica-se a necessidade da realização de todos os interrogatórios em sequência e, podendo cada um deles arrolar até oito testemunhas, ocorrem casos em que são forçosas as oitivas de dezenas delas, além das testemunhas arroladas na denúncia que, de igual forma, podem ser várias.

Nesse aspecto, indicamos a realização de *audiências concentradas*, ininterruptas e consecutivas, ou seja, visando uma maior concentração das partes e principalmente do juiz nos fatos em

apuração, realizamos tanto os interrogatórios quanto as oitivas das testemunhas em audiências sem intervalo³⁸, agrupando finalidades³⁹ e forma sucessiva⁴⁰. Tal prática possibilita que o magistrado foque-se nos fatos em apuração, mantendo sua visão de conjunto e facilitando a recordação dos fatos e das falas, podendo ainda confrontar réus e testemunhas com afirmações recém-feitas nos demais depoimentos já tomados, facultando-lhe a decisão por uma acareação⁴¹ imediata⁴².

Ademais, no decorrer de tais audiências, podem as partes, incluindo o Ministério Público, perceber que os pontos que desejam esclarecimentos já se encontram satisfatoriamente deduzidos por determinados depoimentos e, conseqüentemente, desistir das demais oitivas.

Depoimentos de testemunhas e reconhecimentos na mesma oportunidade

A sala de audiência na 11ª Vara Federal do Ceará foi projetada de forma conjugada com a sala dos assessores, mas separada por divisória com vidro espelhado e persiana, de maneira a possibilitar a realização de audiências de reconhecimento pessoal⁴³ no mesmo momento do depoimento das testemunhas e vítimas.

Assim, logo após o depoimento, as testemunhas e/ou vítimas são convidadas a realizar o reconhecimento dos réus, que são posicionados na sala dos assessores, visualizando-os através do vidro espelhado.

Tal disposição física permite, a um só tempo, a segurança do depoente e rapidez na realização de dois procedimentos (depoimento e reconhecimento, lavrados em termos próprios), evitando-se deslocamentos para salas especiais.

Dispensa do réu dos atos processuais

Constatamos, na prática, que muitas audiências de oitivas de testemunhas não eram realizadas tendo em vista a não intimação do réu para elas.

Assim, percebendo que é direito dos réus comparecerem às audiências se quiserem⁴⁴, passamos a deferir a dispensa de sua presença nos demais atos do processo, sendo consignado no termo de interrogatório que apenas seus defensores serão intimados neles.

Da qualificação das testemunhas pelo RG

Ainda neste aspecto de qualificação das pessoas a serem ouvidas, desenvolvemos um método eficaz quando nos deparamos com audiências para oitivas de dezenas de pessoas, tomando-se por base dados empíricos.

Na verdade, como o Código de Processo Penal (art. 203) indica a necessidade de qualificação da testemunha quanto ao seu nome, sua idade, seu estado civil, sua residência e sua profissão, mas o tempo de qualificação de cada uma delas pode durar cerca de três ou quatro minutos, entendemos por bem substituir a qualificação completa pela simples juntada de cópias das carteiras de identidade das testemunhas, ou seja, no termo de depoimento específico, consta apenas a pré-formatação com os dados fornecidos pelas partes, consignando-se, no termo de audiência, que as testemunhas foram qualificadas “conforme as cópias das carteiras de identidade juntadas aos autos”. Economiza-se, por exemplo, em uma única tarde destinada a oitiva de dez testemunhas, quarenta minutos.

Das modalidades das audiências por finalidade

A prática também nos indicou que, na medida do possível, é melhor designarem-se audiências da mesma modalidade para o mesmo dia, ou seja, as audiências de interrogatório são realizadas de maneira mais rápida se várias são marcadas exclusivamente para o mesmo dia em comparação aos interrogatórios intercalados com audiências de testemunhas e vice-versa.

Assim, designamos, preferencialmente e em média, seis interrogatórios para o mesmo dia, sem outros tipos de audiência, de forma que, ao final de cada um dos interrogatórios, também já definimos as respectivas oitivas de testemunhas de acusação, facilitando um maior controle dos andamentos processuais. De igual forma, procuramos designar dias específicos para oitivas de testemunhas de acusação e outros dias exclusivamente para testemunhas de defesa, nas hipóteses em que não conseguimos designar para o mesmo dia todas as oitivas.

Outra particularidade também ocorre quanto à modalidade de audiências. Por vezes, uma mesma pessoa responde a mais de um processo (crimes conexos ou continuados), pelo que, na medida do possível, recomenda-se designar-se a mesma data para interrogatório do réu, mas referente a todos os processos a que responde, de forma que um único termo servirá para todos os processos, assim como um único termo de audiência será elaborado designando-se as oitivas das testemunhas de acusação (nesses casos, normalmente as mesmas) e, conseqüentemente, também um único termo de intimação para oitiva de testemunhas de defesa (também geralmente as mesmas). Verifica-se, ainda, a possibilidade de aproveitamento de termos de depoimentos de testemunhas que já prestaram esclarecimentos sobre fatos assemelhados ou sobre o réu em outros processos, evitando-se a realização de novas audiências sem nenhum proveito efetivo.

Igualmente, a prática também recomenda que se possa economizar

tempo quando, na medida do possível, as audiências em que a Defensoria Pública esteja presente forem designadas para a mesma data, uma vez que, além de poupar os defensores, podemos intimá-los de uma só vez e pessoalmente.

Das testemunhas que moram em outras cidades

Nas hipóteses de expedição de cartas precatórias para oitivas de testemunhas de acusação, nada impede que já se designe a oitiva das testemunhas de defesa, podendo-se, caso seja a hipótese, efetuar a expedição simultânea de cartas precatórias para oitivas de testemunhas arroladas pela acusação e outras cartas precatórias para oitiva das testemunhas arroladas pela defesa, não sendo necessário o aguardo do cumprimento das primeiras.

Das traduções simultâneas

Outra questão de tempo ocorre quando nos deparamos com a necessidade de utilização de tradutor. Na realidade, não são raros os casos em que réus não se expressam em português⁴⁵ e necessitam comunicar-se através de tradutor nomeado pelo juiz⁴⁶.

Assim, a prática nos indicou um método de realizarmos a, por assim dizer, triangulação da audiência de maneira mais rápida e efetiva, recordando que, em tal hipótese, o juiz deve fazer a pergunta ao tradutor, que a refaz ao réu, cabendo àquele traduzir a resposta do réu ao juiz que, por sua vez, dita a resposta ao escrevente/auxiliar datilógrafo, qual seja, inicialmente, ao realizarmos a nomeação do tradutor dentre os constantes de cadastro da secretaria da vara, já enviamos cópia da denúncia para que, na ocasião do interrogatório, o tradutor leia a sua própria tradução,

economizando-se tempo ante a prévia verificação de termos técnicos específicos. Igualmente, logo no início da audiência, esclareço que farei as perguntas ao tradutor, uma vez que tanto o Ministério Público quanto o advogado possuem o direito de ouvir a pergunta em português, mas que a resposta do réu será por mim diretamente traduzida⁴⁷, ficando o tradutor alerta para qualquer equívoco de minha parte e desde já autorizado a interromper minha tradução. Informa ainda que, de igual forma, as perguntas do Ministério Público e do advogado de defesa serão realizadas. Verifico, assim, economia de tempo significativa em tal método.

Da carga dos autos logo após a audiência

Desenvolvemos a prática de, quando for o caso, disponibilizar o processo ao advogado ou ao Ministério Público para manifestação, logo após a audiência, encaminhando os autos à secretaria para a respectiva carga.

Tal medida facilita o curso do feito, poupando as partes de nova ida à Justiça em outro horário ou no dia seguinte apenas para recolher o processo.

4 MEDIDAS CAUTELARES PENAIS E A MISSÃO DO JULGADOR DIANTE DO CRIME ORGANIZADO

Trataremos, neste pequeno tópico, das impressões presentes no juiz quando diante de pedidos de medidas cautelares pessoais (prisões provisórias ou preventivas) e reais nos casos que envolvem crime organizado, assim como o que o leva a decidir pela concessão, denegação ou revogação da ordem⁴⁸.

As medidas cautelares penais encontram-se no meio das tensões

entre o dever estatal de perseguir eficazmente o autor do delito e, ao mesmo tempo, o dever de assegurar a liberdade individual do cidadão. Assim, as medidas cautelares pessoais e reais refletem a ideologia política existente em um determinado ordenamento que é demonstrado pelas hipóteses de cabimento e revogação.

Ocorre, no entanto, que há de se ter em mente que se está tratando com a elite do crime no sentido de que os autores envolvidos com crime organizado, como os dos crimes de tráfico internacional de drogas e lavagem, agem de forma sofisticada e possuem, invariavelmente, uma invejável posição social, pelo que da mesma forma que frequentam com desenvoltura os meios sociais, assim o fazem no meio político e empresarial⁴⁹, podendo, por inúmeras vias, dificultar a apuração dos delitos, além da possibilidade da continuidade da prática de outros crimes com o fito de encobrir as provas e os indícios, agindo sempre em quadrilha ou bando de associados e fazendo parte de organização criminosa complexa. Outrossim, os vultosos lucros que obtêm com a atividade ilícita provocam prejuízos sociais imensuráveis, devendo tais dados ser levados em conta na possível decretação de medidas cautelares pessoais.

Tais fatos são apenas para exemplificar as dificuldades que todos nós da primeira instância encontramos diante da nova criminalidade e dos novos posicionamentos de certos advogados, pelo que a aparente prodigalidade na decretação e manutenção de prisões representa, na verdade, mero reflexo do aumento e da sofisticação da criminalidade.

4.1 Das Medidas Cautelares Penais

A natureza jurídica da cautelaridade evidencia-se mais clara no sentido de traduzir-se como medida⁵⁰, e não como ação autônoma, apresentando-se como atividade permanente do Ministério Público e do

juiz, sem procedimento próprio, mas sempre vinculada à investigação ou ao processo criminal, representando a tensão entre a garantia e proteção das liberdades e dos direitos de um lado e, do outro lado, a obrigação estatal de proteção ao conjunto social perante o ilícito.

O Código de Processo Penal traz de forma desordenada as medidas cautelares penais que podem servir como meio de prova, como forma de assegurar a recuperação de ativos desviados e como maneira de assegurar a reparação dos danos decorrentes da infração, na tentativa de ocasionar a efetividade do processo penal, na busca da tutela jurisdicional adequada, ou seja, mais que a aplicação da lei penal em seu aspecto meramente encarceratório, primam as medidas cautelares em possibilitar que a sentença penal definitiva possua resultados práticos, com mecanismos úteis à recomposição da pacificação social em todos os seus termos, inclusive econômicos, mesmo quando indeterminado ou indeterminável o círculo dos eventuais envolvidos.

Além, pois, das medidas cautelares apresentadas no Código de Processo Penal, são cabíveis outras formas⁵¹ de atender-se às hipóteses de risco à ordem jurídica, conforme a complexidade dos fatos⁵², a proporcionalidade e utilidade da medida constritiva cabível, podendo o juiz agir inclusive *ex officio*.⁵³

4.1.2 Medidas cautelares pessoais – prisões temporária e preventiva

Os requisitos de medidas cautelares pessoais são aplicáveis aos requisitos gerais previstos nos arts. 311 a 316 do Código de Processo Penal (prisão preventiva) e da Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989 (prisão temporária).

Percebe-se que os sistemas de Justiça variam tanto quanto os valores erigidos como principais a induzirem nossas condutas, ou seja,

conforme a nossa cultura. Temos que os valores obedecem à lógica de cada sociedade e de cada fase histórica por ela vivenciada e a racionalidade dos valores, portanto, existe pela lógica histórica de cada sociedade ao lado de seu inseparável caráter emotivo.

Deve, pois, o juiz agir conforme as exigências da sociedade ante a nova criminalidade, distribuindo justiça de forma a garantir à sociedade o que lhe é básico, qual seja, o direito de progredir e se modificar espontaneamente em seus conceitos de vida e convivência, sem ser cerceada no modo de viver nem limitada em sua maneira de emancipar-se pela ação de bandos e quadrilhas.

Faz-se, pois, necessário e imprescindível que, além da sentença propriamente dita, as medidas cautelares penais sejam apreciadas em tempo hábil à consecução de suas finalidades e o curso do processo penal siga sem retrocessos ou paralisações, pelo que deve adotar métodos e estratégias nesse sentido, e que, respeitando-se as normas vigentes, realmente ofereçam resultado efetivo, igualmente fazendo parte da missão de todo magistrado.

PARTE III

CONCLUSÕES FINAIS

Percebe-se, pois, pelo exposto, que a garantia constitucional de se fazer justiça, mormente no que diz respeito ao trato de processos e procedimentos envolvendo organizações criminosas, vai muito mais além das inovações legais processuais e dos mecanismos de ajuizamento de ações, ocorrendo verdadeira e profundamente quando o juiz é preparado além da mera técnica processual e é pessoal e sensivelmente integrado com a realidade que vivencia, optando por adotar práticas de gestão que

aliam teoria de administração a praticidade autêntica.

Assim, impõe-se ao juiz o repensar de sua atuação funcional e perceber-se como um dos agentes políticos de transformação social, ciente das influências culturais que recebe, reproduz e pode modificar ante sua criatividade e ousadia na procura da justiça.

Cabe, pois, ao juiz aproximar-se e valorar, cada vez mais, os servidores com quem divide a vara para, em conjunto, elaborarem as melhores práticas nas rotinas diárias de trabalho, adquirindo consequentemente maiores e melhores condições de, preservando-se a dignidade dos envolvidos e respeitando-se as garantias constitucionais aplicáveis, conferir aos feitos a celeridade que a sociedade tanto espera.

É possível, assim, ao juiz agir além da técnica preestabelecida, adaptando-a e remodelando-a, sendo pessoalmente integrado à realidade que o cerca, equilibrado emocionalmente, criativo e comprometido com a realização dos valores constitucionais, pelo que concluímos que:

1. É responsabilidade pessoal do juiz preparar-se além da técnica processual vigente, dedicando-se à gestão de sua vara da mesma forma que se dedica à análise dos processos, uma vez que ditas atividades andam juntas e são coadjuvantes da mesma missão de bem julgar.
2. A garantia da dignidade da pessoa humana passa pela percepção de que todos têm direito a um julgamento justo e também rápido, de forma que a sociedade se sinta segura tanto por ter os criminosos apenados como por ter os inocentes absolvidos.
3. O conhecimento e a compreensão de técnicas de gestão são essenciais para a consecução do duplo objetivo de bem julgar e julgar rápido.

4. Os processos e procedimentos envolvendo organizações criminosas merecem e exigem tratamento especial, seja pela complexidade dos fatos, seja pelas características dos agentes, seja pelo número de envolvidos.
5. Dentre os métodos e as estratégias possíveis de utilização em feitos envolvendo organizações criminosas, destacamos a pré-formatação, que se inicia com a preparação da sala de audiência e continua com a otimização da pauta, conferência, preparação do sumário, pré-qualificação das partes e testemunhas, sugestões de decisões saneadoras e de impulso ao feito, manuseio de cópia dos autos e adoção da intimação do Ministério Público pelo envio da pauta.
6. No que diz respeito à audiência propriamente dita, destacamos a intensa participação do magistrado, a coleta de todos os dados dos defensores, a possibilidade de apresentação de declarações em substituição da oitiva de testemunhas abonadoras, a intimação das partes na própria audiência, a prática de audiências concentradas, ininterruptas e consecutivas, a realização de depoimentos de testemunhas e reconhecimentos na mesma oportunidade, a dispensa do réu dos atos processuais, a qualificação das testemunhas pelo RG, o agendamento das audiências por finalidade, as traduções simultâneas e a carga dos autos logo após a audiência. No que diz respeito aos métodos de gravações e/ou filmagens das audiências, ambos oferecem vantagens e desvantagens.
7. As medidas cautelares penais envolvendo organizações criminosas também exigem a adoção de novas práticas, destacando-se as solicitações com contato direto das autoridades envolvidas desde a distribuição dos pedidos, com

o encaminhamento de mídia magnética ou virtual, envolvendo a separação dos áudios e das imagens, preparação de fichas individuais dos réus, bem como a separação dos processos pela situação processual dos réus ou de suas participações.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALMEIDA, Tânia. Material didático – Disciplina Mediação e Conciliação – MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

ALVES, Rogério Pacheco. *O Poder Geral de Cautela no Processo Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 91, Volume 799. Maio de 2002.

AMORIM, Carlos. *CV/PCC – A Irmandade do Crime*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

BARREIRA, César. *Crimes por Encomenda: Violência no Cenário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

BARROS, Romeu Pires de Campos. *Processo Penal Cautelar*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CANAS, Vitalino. *O Crime de Branqueamento: Regime de Prevenção e de Repressão*. Lisboa: Almedina, 2004.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CASTILHO, Antônio Carlos Wolkmer de. *Ideologia, Estado e Direito*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CESONI, Maria Luisa (Org.). *Criminalite Organisee – dès Représentations*

Sociales aux Définitions Juridiques. Geneve: Georg, 2004.

CHRISTINO, Márcia. *Por Dentro do Crime: Corrupção. Tráfico.* PCC. São Paulo: Escrituras, 2003.

COLEMAN, James William. *A Elite do Crime: para Entender o Crime de Colarinho Branco.* Título original: The Criminal Elite. Tradução de Denise R. Sales. 5. ed. São Paulo: Manole, 2005

COSTA, Renata Almeida da. *A Sociedade Complexa e o Crime Organizado – a Contemporaneidade e o Risco nas Organizações Criminosas.* Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

CRETIN, Thierry. *Máfias du Monde: Organisations Criminelles Transnationales.* Actualité et Perspectives. Paris: Universitaires de France, 2002. p. 11. Citado por Renata Almeida da Costa, op. cit. p. 84.

CUCUZZA, Osvaldo. *Segreto Bancário, Criminalità Organizzata, Riciclaggio, Evasione Fiscale in Itália.* 2. ed. Padova: Casa Edtrice Dott. Antonio Milani, 2007.

CUNHA, José Ricardo. Material didático – Disciplina O Juiz e a Ética – MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FRANCO, Alberto Silva. Boletim IBCCrim n. 21, Extra, p. 5. Obra 01, pág. 75.

FRANKEL, Viktor E. *Em Busca de Sentido.* Petrópolis: Vozes, 2004.

GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das Culturas.* Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 2001.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição – Contribuição para Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição.* Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997.

JOZINO, Josmar. *Cobras e Lagartos – a Vida Íntima e Perversa nas Prisões Brasileiras. Quem Manda e Quem Obedece no Partido do Crime*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

JUNIOR, José Paulo Baltazar e MORO, Sérgio Fernando (Org.). *Lavagem de Dinheiro – Comentários à Lei pelos Juizes das Varas Especializadas em Homenagem ao Ministro Gilson Dipp*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LEGARDA, Astrid. *El Verdadero Pablo – Sangre, Traición y Muerte*. Bogotá: Gato Azul, 2005.

LILLEY, Peter. *Lavagem de Dinheiro – Negócios Ilícitos Transformados em Atividades Legais*. Título original *Dirty Dealing*. Tradução de Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001.

LITRENTO, Oliveiros L. *Sociedade Contemporânea e Direito Natural: uma Visão Filosófica dos Valores Jurídicos*. In: FREIRE, R. Reis e outros. *Reflexões sobre o Direito*. Biblioteca Universidade Estácio de Sá. Rio de Janeiro: Thex, 1994. p. 15.

LOPES JR., Aury Celso Lima. *Medidas Cautelares no Direito Processual Penal Espanhol*. São Paulo: Revista de Processo. Ano 23, nº 89. jan./mar. 1998, p. 159.

LUPO, Salvatore. *História da Máfia – das Origens aos Nossos Dias*. Título original *Storia della Máfia dalle Origini ai Gioirni Nostri*. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Unesp, 2002.

MACIEIRA, Maria Elisa. *Material Didático – Disciplina Estudos de Casos e Práticas Inovadoras – MBA em Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MAIA, Rodolfo Tigre. *Lavagem de Dinheiro (lavagem de ativos provenientes de crimes) – anotações às disposições criminais da Lei nº*

9.613/98. São Paulo: Malheiros Editora, 1999.

MARTINS, Raphael Manhães. *Defensoria Pública e o Acesso à Justiça*. Revista CEJ 30, jul.-set. 2005, p. 26-33.

MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac & Naify, 2003. p. 369-397.

MEDEIROS, Mônica Jacqueline Sifuentes Pacheco de. *Inovações na Administração e Funcionamento da Justiça Federal – um Novo Juiz para um Novo Poder*. Revista CEJ 33 abr.-jun. 2006, Centro de Estudos Judiciários, Brasília. p. 62-71.

MELLO, Frederico Pernambucano de. *Guerreiros do Sol – Violência e Banditismo no Nordeste do Brasil*. 2. ed. São Paulo: A Girafa, 2004.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime Organizado – Aspectos Gerais e Mecanismos Legais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. Principalmente p. 07/17.

MINGARDI, Guaraci. In: *O Estado e o Crime Organizado*. São Paulo: IBCCRIM, 1998, p. 42, citado por Renata Almeida da Costa, op. cit. p. 85.

MONTOYA, Mário Daniel. *Máfia e Crime Organizado – Aspectos Legais*. Autoria Mediata. Responsabilidade Penal das Estruturas Organizadas de Poder. Atividades Criminosas. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

MOTTA, Paulo Roberto. Material didático – Disciplina Planejamento Estratégico – MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. Material didático – Disciplina Formação de Liderança – MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

NAIM, Moisés. *Ilícito – o Ataque da Pirataria, da Lavagem de Dinheiro e do Tráfico à Economia Global*. Título original: *Illicit (How Smugglers, Traffickers, and Copycats are hijacking the Global Economy)*. Tradução

de Sérgio Soares. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

NAVES, Nilson. *Acesso à Justiça*, Revista CEJ 22, jul.-set. 2003, Centro de Estudos Judiciários, Brasília, p. 5-7.

OLIVEIRA, Adriano. Paper disponibilizado na internet, na Revista Espaço Acadêmico nº 34, março/2004, no site www.espacoacademico.com.br, pesquisado em 10 de março de 2006.

PADOVANI, M., FALCONE, Giovanni. *Cosa Nostra – o Juiz e os “Homens de Honra”*. Título original: *Cosa Nostra – Lê juge et lês “Hommes D’honneur”*. Tradução de Maria D. Alexandre. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

PAZ, Isabel Sánchez García de. *La Criminalidad Organizada – Aspectos Penales, Procesales, Administrativos y Policiales*. Madri: Dykinson S. L e Ministério Del Interior, 2005.

PORTO, Roberto. *Crime Organizado e Sistema Prisional*. São Paulo: Atlas, 2007.

QUAGLIA, Giovanni. Entrevista à Folha de S.Paulo, em 04.05.2003. Pesquisado no site www1.folha.uol.com.br, em 11 de março de 2006.

RAAB, Selwyn. *Five Families – the Rise, Declien and Resurgense os American’s Most Powerful Máfia Empires*. New York: Thomas Dunne Books, 2006.

REY, Manoel López. Citado por Raúl GOLDSTEIN. *Diccionario de Derecho Penal y Criminología*. 2. ed. Buenos Aires: Astrea, 1983. p. 162. Obra 01. p. 73.

REBELO, José Henrique Guaracy. *O Processo Civil e o Acesso à Justiça*, Revista CEJ 22, jul.-set. Centro de Estudos Judiciários – Brasília- DF, 2003, p. 8-12.

ROBINSON, Jeffrey. *A Globalização do Crime*. Título original: *The Merger*. Tradução de Ricardo Inojosa. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

ROCHA, José de Albuquerque. *Estudos sobre o Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 23.

SALAS, Antônio. *O Ano em que Trafiquei Mulheres*. Título original: *El Año en que Trafiqué con Mujeres*. Tradução de Sandra Martha Dolinsky. São Paulo: Planeta, 2007.

SÁNCHEZ, Angélica Romero. *Aproximaciones a la Problemática de la Criminalidad Organizada y el Delito de Asociación Ilícita*. Bogotá: Nueva Jurídica, 2006.

SELZINICK, Philip. *Fundamentos da Teoria de Organização*. In: *Organizações Complexas: um Estudo das Organizações em Face dos Problemas Sociais*. São Paulo: Atlas, 1978. p. 30. Citado por Renata Almeida da Costa, op. cit. p. 47.

SERRA, Luiz Umpierre de Mello. Material didático – Disciplina Gestão de Serventias Judiciais – MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SILVEIRA, Paulo Fernando. *Justiça Federal*, CJF/CEJ, v.II, 1995, p. 121.

SOARES, Luiz Eduardo, BATISTA, André, PIMENTEL, Rodrigo. *A Elite da Tropa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

SOUZA, Percival de. *O Sindicato do Crime: PCC e Outros Grupos*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006

STILLE, Alexander. *Excellent Cadavers – the Máfia and the Death of First Italian Republic*. New York: First Vintage Books, 1996.

TUCCI, Rogério Lauria. *Direitos e Garantias Individuais no Processo*

Penal Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1993.

VILHENA, Oscar Viera (Org.). *Direitos Humanos – Normativa Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

VILLEY, Michael. *El Decrecho: Perspectiva Griega, Judia y Cristiana*. Trad. CRS. Buenos Aires: Ghersi, 1978.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 170.

WOODIWISS, Michael. *Capitalismo Gangster – Quem São os Verdadeiros Agentes do Crime Organizado Mundial*. Título original Gangster Capitalism. Tradução de C.E. de Andrade. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007.

ZIEGLER, Jean. *Os Senhores do Crime – as Novas Máfias contra a Democracia*. Título original: Lês Seigneurs du Crime. Tradução de Clóvis Marques. São Paulo: Record, 2003.

NOTAS

¹ Juiz Federal da 11ª Vara Federal do Ceará.

² Por vezes frequentam, com desenvoltura, os meios social, político e empresarial.

³ Ver MONTROYA, Mário Daniel. *Máfia e Crime Organizado – aspectos legais*. Autoria Mediata. Responsabilidade Penal das Estruturas Organizadas de Poder. Atividades Criminosas. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

⁴ Pode-se considerar elemento normativo a ser complementado pela doutrina e jurisprudência em cada caso, uma vez que, na verdade, não se pode desejar uma definição legal que abranja todas as modalidades de organizações criminosas, ante a não existência rígida de seus modelos, podendo-se falar, em vez de *definição*, em *caracterização*. De qualquer forma, a Convenção de Palermo contra a Delinquência Organizada Transnacional (Resolução ONU nº 55/25 da Assembleia Geral, anexo I, Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004) definiu como *organização criminosa* o grupo estruturado de três ou mais pessoas que exista durante certo tempo e que atue com o propósito de cometer um ou mais delitos graves (considerados estes como aqueles

apenados com privação de liberdade de pelo menos quatro anos) ou delitos tipificados com base em tal Convenção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico de ordem material.

⁵ Tal equívoco foi parcialmente sanado com a edição da Lei nº 10.217/2001, que diferenciou *quadrilha* ou *bando de organizações criminosas*, ao expressar em seu art. 1º que: “Art. 1 Esta lei define e regula meios de prova e procedimentos investigatórios que versem sobre ilícitos decorrentes de ações praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas de qualquer tipo”. Entretanto, não se tem uma definição precisa.

⁶ Utilizaremos ambas as expressões indistintamente.

⁷ COSTA, Renata Almeida da. *A Sociedade Complexa e o Crime Organizado – A Contemporaneidade e o Risco nas Organizações Criminosas*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 45.

⁸ Aqui tida, nas palavras de Philip Selznick (no artigo *Fundamentos da Teoria da Organização*. In: *Organizações Complexas: um Estudo das Organizações em Face dos Problemas Sociais*. São Paulo: Atlas, 1978. p. 30. Citado por Renata Almeida da Costa. Op. cit. p. 47), como *o arranjo e a obtenção de pessoal para facilitar a realização de algum objetivo de comum acordo, por meio da distribuição de funções e responsabilidades*.

⁹ Op. cit. p. 56.

¹⁰ *Organized Crime is a Continuing Criminal Conspiracy, Having an Organized Structured, Fed by Fear and Corruption and Motivated by Greed*, citado por CRETIN, Thierry. *Máfias du Monde: Organisations Criminelles Transnationales. Actualité et Perspectives*. Paris: Universitaires de France, 2002. p. 11. Citado por Renata Almeida da Costa. Op. cit. p. 84.

¹¹ Conforme MINGARDI, Guaraci. *O Estado e o Crime Organizado*. São Paulo: IBCCRIM, 1998. p. 42. Citado por Renata Almeida da Costa. Op. cit. p. 85.

¹² Nossa tradução.

¹³ Diz o estudo, no original, *Defined by activities of key individuals; Prominence in network determined by contacts/skills; Personal loyalties/ties more important than social/ethnic identities; Network connections endure, coalescing around series of criminal projects; Low public profile – seldom known by any name; Network reforms after exit of key individuals*.

¹⁴ Ver MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Crime Organizado – Aspectos Gerais e Mecanismos Legais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. Principalmente p. 07/17; PAZ, Isabel Sánchez García de. *La Criminalidad Organizada – Aspectos Penales, Procesales, Administrativos y Policiales*. Madri: Dykinson S. L e Ministério Del Interior, 2005. Principalmente p. 28/41; CUCUZZA, Osvaldo. *Segreto Bancário, Criminalità Organizzata, Riciclaggio, Evasione Fiscale in Itália*. 2. ed. Padova: Casa Edtrice

Dott. Antonio Milani, 2007. Principalmente p. 57/80; CESONI, Maria Luisa (Org.). *Criminalite Organisee – dès Représentations Sociales aux Définitions Juridiques*. Geneve: Georg, 2004. Principalmente p. 3/13.

¹⁵ A Academia Nacional de Polícia, segundo Adriano Oliveira, doutorando na UFPE (paper disponibilizado na internet, na *Revista Espaço Acadêmico* nº 34, março/2004, no site www.espacoacademico.com.br, pesquisado em 10 de março de 2006), enumera dez características do crime organizado: 1) planejamento empresarial; 2) antijuridicidade; 3) diversificação de área de atuação; 4) estabilidade dos seus integrantes; 5) cadeia de comando; 6) pluralidade de agentes; 7) compartimentação; 8) códigos de honra; 9) controle territorial; 10) fins lucrativos. Mingardin (citado por Adriano Oliveira in: MINGARDI, Guaracy. *O Estado e o crime organizado*. 1996. Tese de Doutorado na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996), por sua vez, aponta quinze características do crime organizado. São elas: 1) práticas de atividades ilícitas; 2) atividade clandestina; 3) hierarquia organizacional; 4) previsão de lucros; 5) divisão do trabalho; 6) uso da violência; 7) simbiose com o Estado; 8) mercadorias ilícitas; 9) planejamento empresarial; 10) uso da intimidação; 11) venda de serviços ilícitos; 12) relações clientelistas; 13) presença da lei do silêncio; 14) monopólio da violência; 15) controle territorial.

¹⁶ Podem agir, por exemplo, especificamente contra a Caixa Econômica Federal de uma determinada cidade, furtando os depósitos dos correntistas, por perceberem, circunstancialmente, alguma falha específica na segurança.

¹⁷ Como, por exemplo, os ataques do PCC a policiais militares e civis pelo fato de pertencerem às forças policiais.

¹⁸ Observe-se que a maior parte das organizações criminosas está envolvida em muitas atividades ilícitas diferentes, contando com constante ampliação ou alternância, sempre seguindo o mesmo raciocínio básico: desde que haja dinheiro em jogo, lá estarão. Assim, uma organização criminosa que se dedique inicialmente a sequestro pode migrar para tráfico de drogas e daí para roubo de cargas, tráfico de seres humanos ou furto a banco, conforme a conveniência de momento.

¹⁹ Perceba-se que não se pode cair no mesmo equívoco dos juizes italianos dos anos 1970 e 1980 que, ao tomar contato com a máfia, entenderam que esta era constituída de uma multiplicidade de organizações sem caráter de permanência, tendo afirmado que, depois de um delito ou ação mafiosa, os bandidos dividiam o botim para logo dissolverem-se e demonstrar desconhecimento entre si. (Ver SÁNCHEZ, Angélica Romero. *Aproximaciones a la Problemática de la Criminalidad Organizada y el Delito de Asociación Ilícita*. Bogotá: Nueva Jurídica, 2006. p. 64.) Tal percepção é justamente a desejada pelos membros das organizações criminosas para, com isso, descaracterizarem suas ações.

²⁰ Recorde-se a frase de Martin Luther King: *Aquele que aceita passivamente o mal está tão envolvido nele quanto quem ajuda a perpetrá-lo*.

²¹ Tal Convenção foi ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de

2004; o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004; o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.

²² O Pedido de Assistência Jurídica é regido pelos tratados que vinculam o Estado brasileiro ou, na falta deles, mediante garantia de reciprocidade. Os países com os quais o Brasil tem acordos de cooperação jurídica que inclui assistência jurídica em matéria penal são a Colômbia, os Estados Unidos, a França, a Itália, o Peru, Portugal e os membros do Mercosul.

²³ Segundo LILLEY, Peter. *Lavagem de Dinheiro – Negócios Ilícitos Transformados em Atividades Legais*. Título original: *Dirty Dealing*. Tradução de Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 2001, a expressão *lavagem de dinheiro* parece ter surgido nos Estados Unidos, na década de 1920, quando as quadrilhas daquela época utilizavam empresas de lavagem de roupas e carros para desvincular os recursos provenientes de suas atividades criminosas. Op. cit. p. 16.

²⁴ Ver CANAS, Vitalino. *O Crime de Branqueamento: Regime de Prevenção e de Repressão*. Lisboa: Almedina, 2004, principalmente p.12/24.

²⁵ Atividades ilícitas variadas, como tráfico de drogas, venda de armas, prostituição, terrorismo, corrupção, fraudes, falsificações, chantagem e extorsão, contrabando, fraudes alfandegárias, tráfico de seres humanos e, é claro, furto/roubo de dinheiro em grande escala.

²⁶ Da mesma forma que o crime organizado, a lavagem de dinheiro é migratória, costumando ser exercida onde houver a menor resistência e utilizando os negócios mais fáceis e vantajosos do momento, como cassinos, bingos, casas de câmbio, lojas de varejo, postos de gasolina, joalherias e lojas de antiguidade, restaurantes, hotéis, bares, casas noturnas, lavanderias (o básico nunca sai de moda), locadoras de vídeo, parques de diversões e mesmo estacionamentos de veículos, ou seja, sempre atividades com intenso fluxo de caixa.

²⁷ Pode-se comparar as atividades com as de uma verdadeira *holding*, ou seja, o grupo que trafica drogas troca-as por armas e produtos de roubo de carga, carros e caminhões, ou vice-versa.

²⁸ Sobretudo cocaína, heroína e as sintéticas, como ecstasy e anfetaminas.

²⁹ Já compreendidas a busca do verdadeiro autor da infração, a punição deste pelo fato praticado, como praticado e a exata delimitação da culpabilidade do agente.

³⁰ Tendo em vista a especificidade do presente trabalho, não discorreremos a respeito da formação de equipes.

³¹ Na Justiça Federal, tal função é gratificada e privativa dos servidores de carreira.

³² Conforme exposto por MOTTA, Paulo Roberto. Material didático – Disciplina Formação de Liderança – MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

³³ Observe-se que a rotina de uma Vara Criminal enseja a realização de dezenas de audiências e a oitiva de centenas de pessoas todos os meses do ano.

³⁴ Possuímos um monitor de mesa com tela voltada aos depoentes e advogados de forma que possam acompanhar o que está sendo digitado, permitindo eventuais correções imediatas antes da impressão dos termos.

³⁵ Procura-se, na medida do possível, respeitar-se precisamente o horário de início de todas as audiências, tanto pela ordenação do feito como pelo respeito às partes e testemunhas.

³⁶ Esclareça-se que, na eventual impossibilidade de realização da audiência, seja pela não localização, seja pela ausência de réus e testemunhas, o juiz sempre poderá executar outras tarefas (como despachar ou sentenciar outros processos), o que não se aplica ao Ministério Público e aos advogados, que terão que ficar na sede da vara aguardando a próxima audiência.

³⁷ No mesmo sentido, afirma o art. 372 do CPP que: “Adiada, por qualquer motivo, a instrução criminal, o juiz marcará desde logo, na presença das partes e testemunhas, dia e hora para seu prosseguimento, do que se lavrará termo nos autos”.

³⁸ Normalmente, providencia-se revezamento entre escreventes/auxiliares datilógrafos.

³⁹ Assim, todos os interrogatórios, todas as testemunhas de acusação e todas as de defesa.

⁴⁰ Registro que tal opção de procedimento enseja ao juiz desgaste físico, mental e emocional de monta, sendo recomendável apenas nos casos de maior relevância e quando existem réus presos. Exemplificando, já tivemos audiências com quarenta testemunhas de defesa, pelo que dividimos suas oitivas em blocos de dez, realizando dez oitivas de manhã e outras dez à tarde, durante dois dias.

⁴¹ Na forma do art. 229 e seguintes do Código de Processo Penal.

⁴² Ou envio de peças ao Ministério Público para fins de apuração de eventual falso testemunho, conforme o caso.

⁴³ Conforme o art. 226 e seguintes do Código de Processo Penal.

⁴⁴ Conforme o art. 367 do CPP, o processo seguirá sem a presença do acusado que, citado ou intimado pessoalmente para qualquer ato, deixar de comparecer sem motivo justificado ou, no caso de mudança de residência, não comunicar o novo endereço ao juízo.

⁴⁵ Normalmente estrangeiros acusados de tráfico de entorpecentes.

⁴⁶ Já tivemos casos de réus que só se expressavam em um dialeto chinês e outro que teimava em dizer ao advogado (e sabe-se lá como) que só se expressava em Tac-tac, um

dialeto da Guiana Holandesa.

⁴⁷ Nas hipóteses do réu expressar-se em inglês ou espanhol, que na verdade são a maioria.

⁴⁸ Evidentemente tomamos como objeto de estudo as próprias percepções do autor, que é juiz de uma vara especializada em matéria criminal e lavagem de dinheiro – 11ª Vara do Ceará.

⁴⁹ Não são raros os casos de destaque e recebimento de prêmios com o correspondente reconhecimento da classe empresarial que, nesses casos, também é enganada.

⁵⁰ Daí não necessitar de sentença. No mesmo sentido, Rogério Lauria Tucci. *Direitos e Garantias Individuais no Processo Penal Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 19, nota 18. Em pensamento contrário, Romeu Pires de Campos Barros entende existir, no processo penal, ação e processo cautelar (Cf. *Processo Penal Cautelar*. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 36).

⁵¹ Destacando uma das características mais evidentes das medidas cautelares, qual seja, a fungibilidade.

⁵² Não há que se falar em tipicidade processual, uma vez que seria ilógico autorizar-se a prisão preventiva de alguém, privando-o do bem maior após o direito à vida, e não se permitir limitação de negócios, com o afastamento do réu ou investigado da administração da empresa, por exemplo.

⁵³ Como, por exemplo, os arts. 32, 33, 39, 40, 61, 80, 92, 93, 97, 115, 127, 133, 147, 149, 156, 182, 209, 241, 311, 574 do CPPB, podendo o juiz, inclusive, requisitar diligências (art. 156 do CPPB), sem que nenhum impedimento ou suspeição seja arguido.

PRINCÍPIO DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO: ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Júlio Rodrigues Coelho Neto¹

RESUMO

O presente estudo trata do princípio constitucional da duração razoável do processo sob o enfoque da administração judiciária. Trata da teoria geral dos direitos fundamentais no que se refere à sua estruturação e interpretação. Observa a duração razoável sob o ponto de vista de seu enquadramento como direito fundamental. Aborda os princípios de hermenêutica constitucional e seu papel na concretização dos direitos fundamentais. Trata do direito à razoável duração do processo como direito subjetivo e de suas origens. Observa os critérios para verificação do cumprimento do princípio e a necessidade da análise em cada caso concreto. Aponta o tempo de tramitação dos processos como principal indicativo da eficiência do Poder Judiciário e a necessidade de aplicação dos conceitos da moderna gestão pública, na qual o juiz tem papel fundamental. A atividade gerencial e de liderança do juiz é destacada, com a explicitação de suas funções. Também há destaque para o trabalho em equipe, a delegação de atividades e o treinamento. Identifica-se a importância da estratégia e do planejamento na gestão judiciária, bem como da existência de indicadores qualitativos da atividade. O uso da tecnologia é enfatizado como meio de garantir a celeridade processual, assim como a padronização mínima das condutas administrativas como elemento contribuinte para a razoável duração do processo.

PALAVRAS-CHAVE: direitos fundamentais, princípio da duração razoável do processo, administração judiciária, liderança, planejamento estratégico, celeridade processual.

INTRODUÇÃO

Quando se trata do tema *Poder Judiciário*, provavelmente a questão mais recorrente é o tempo de tramitação dos processos. A visão da sociedade, no Brasil e também no exterior, é de que o Poder Judiciário é lento, burocrático e anacrônico. Que os processos não têm solução definitiva e que qualquer querela judicial somente será solucionada depois de longos anos. Tal problema, como não poderia deixar de ser, preocupa grande parte dos juristas e dos integrantes do Poder Judiciário, razão pela qual o tema vem sendo objeto de constante exame doutrinário e também de profícua produção legislativa.

O tema teve ainda maior atenção quanto à proposta de Reforma do Poder Judiciário, finalmente introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que formalizou expressamente na categoria de direito fundamental o princípio da duração razoável do processo, ao inserir o inciso LXXVIII no rol de direitos e garantias fundamentais do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Entretanto, pode-se aferir que o enfrentamento doutrinário do tema é, geralmente, feito sob o enfoque do Direito Processual, mediante a apresentação de sugestões legislativas ou de novas interpretações de normas legais já existentes que serviriam para dar maior celeridade aos processos. Menos enfrentado é o papel da administração judiciária como elemento de concretização do direito à razoável duração do processo, cuja relevância vem, aos poucos, sendo reconhecida pelos órgãos judiciários. Diante disso, a preocupação do presente estudo será voltada para a

gestão como instrumento de concretização do princípio constitucional da duração razoável do processo.

Quanto ao tema da duração razoável do processo, será observada sua origem como direito fundamental, bem como os critérios que possibilitam a identificação do cumprimento desse direito fundamental nos casos concretos, mediante a apresentação de elementos utilizados em outros países em que a duração razoável também é objeto de preocupação. O objetivo desse breve estudo, além de chamar a atenção para a necessária concretização dos direitos fundamentais, especialmente o direito à razoável duração do processo, é tentar desmistificar os conceitos de *administração* e de *gestão*, trazendo-os para o contexto do Poder Judiciário e identificando sua aplicabilidade no cotidiano das serventias judiciais.

Desse modo, além de colaborar com elementos que garantam a máxima efetividade das normas constitucionais, especialmente do que consagra o direito à razoável duração do processo como direito fundamental (art. 5º, LXXVIII, CF/88), busca-se apresentar algumas considerações e sugestões que possam, ainda que de forma tímida, contribuir para a otimização dos serviços judiciais prestados à sociedade e para o cumprimento da missão constitucional do Poder Judiciário.

1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL

O tema da duração razoável do processo, ao menos na doutrina do Direito Constitucional, tomou especial relevância depois da Emenda Constitucional nº 45/2004 ter elevado à categoria de direito fundamental o princípio da duração razoável do processo, ao inserir o inciso LXXVIII no rol do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Em razão disso, para se tratar da administração judiciária como instrumento de concretização do princípio constitucional da duração razoável do processo de forma sistemática, faz-se necessário tecer algumas considerações elementares acerca da teoria constitucional dos direitos fundamentais, especialmente no que se refere à sua interpretação.

A principal preocupação de uma teoria dos direitos fundamentais como estudo científico deve ser a interpretação dos direitos fundamentais constitucionais e sua concretização, pois de nada adiantaria a mera previsão escrita desses direitos sem que seus efeitos se fizessem sentir no mundo fático.

Em razão de sua natureza notadamente principiológica, de seu caráter ético-político e mesmo de posição hierárquica no ordenamento jurídico, as normas constitucionais, especialmente aquelas que consagram direitos fundamentais, não podem ser interpretadas simplesmente com o uso dos instrumentos da hermenêutica clássica, pois sua interpretação “serve-se de alguns princípios próprios e apresenta especificidades e complexidades que lhe são inerentes” (BARROSO, 1999, p. 104).

A concretização das normas de direito fundamental é a preocupação central da moderna hermenêutica constitucional. Para Kelsen (citado por BARROSO, 1999), a efetividade das normas é a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais, aproximando o dever-ser normativo e o ser da realização social.

Nota Canotilho (1993) a existência de sentimento de desprezo aos direitos fundamentais que ainda não estejam positivados em nível infraconstitucional, implicando a “deslocação da doutrina dos ‘direitos fundamentais dentro da reserva da lei’ para a doutrina *da reserva da lei dentro dos direitos fundamentais*” (CANOTILHO, 1993, p. 186, grifo do autor).

Para combater esse viés, é importante enfatizar a escola de hermenêutica concretista, que defende a interpretação da Constituição à luz do problema concreto apresentado por meio de um procedimento

tópico pelo qual a solução das questões constitucionais decorre da argumentação e do debate. Buscam aplicar as categorias constitucionais sempre com atenção a uma realidade concreta (BONAVIDES, 2002).

Para Konrad Hesse, desenvolvedor do método de concretização constitucional (1983, 1991, 1998), a norma somente é completa com a interpretação, mediante estabelecimento de parâmetros de racionalidade. Sua concretização, pois, pressupõe uma compreensão. A concretização e a compreensão, por sua vez, somente são possíveis em face do problema concreto, de forma que a determinação do sentido da norma constitucional e a sua aplicação ao caso concreto constituem um único processo hermenêutico.

Diz Konrad Hesse que “a interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (*Sinn*) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação.” (1991, p. 23). Defende que a norma constitucional deve sempre ter interpretação que lhe empregue maior eficácia, extraindo dela toda a força possível e tirando-a da condição de dever-ser para a de ser.

Seguindo os passos de Hesse, Friedrich Müller (2005) procurou aperfeiçoar a técnica de concretização, propondo uma metódica estruturante. Para ele, o texto normativo é somente o ponto de partida da interpretação, pois a importância da norma deriva da análise do caso concreto. A norma jurídica deve ser “trazida para fora [...] primeiramente produzida em cada processo individual de decisão jurídica” (MÜLLER, 2005, p. 145).

Preocupa-se essencialmente com o pressuposto fático contido na norma, abolindo a distinção positivista de fato e norma, que, na verdade, seriam realidades simbióticas. Assim, “ao operar indutivamente, e não dedutivamente, a Teoria Estruturante do Direito opta pela teoria da ação. O sujeito da decisão jurídica não é ‘a lei’, ‘a norma’, mas o jurista efetivamente atuante” (MÜLLER, 2005, p. 126). Assim, o texto das

normas não é promulgado para ser compreendido simplesmente, mas para ser utilizado concretamente pelo jurista.

Destaca Paulo Bonavides (2002, p. 500) que “a exaustiva perquirição de Müller busca evitar o hiato, a separação, a antinomia das duas Constituições — a formal e a material —, bem como aquele conhecido confronto da realidade com a norma jurídica. É nesse dualismo que a metodologia concretista, ao tornar fática a norma, se empenha com mais afincio por evitar”.

Resume Friedrich Müller (2005, p. 131) que concretizar a norma constitucional é “produzir, diante da provocação pelo caso do conflito social, que exige uma solução jurídica, a norma jurídica defensável para esse caso no quadro de uma Democracia e de um Estado de Direito”.

A partir do exame da teoria concretista, conclui-se que a Constituição, em seu aspecto ontológico, não pode ser simplesmente semântica, servindo apenas para formalizar as políticas dos detentores ocasionais do poder. Muito menos pode ser meramente nominal, trazendo normas de caráter unicamente educativo e prospectivo (LOEWENSTEIN, 1986, citado por BARROSO, 1999).

O intérprete constitucional deve lutar por uma Constituição ontologicamente normativa (LOEWENSTEIN, 1986, citado por BARROSO, 1999), cujas normas — notadamente aquelas que consagram direitos fundamentais — efetivamente estejam integradas no processo político, legislativo e social.

Assim, a concretização dos direitos fundamentais não prescinde da ação ativa do intérprete, denominado por Canotilho (1993) de “sujeito concretizante”. Expõe o referido professor (1993, p. 224):

Se a norma jurídica só adquire verdadeira normatividade quando se transforma em norma de decisão aplicável a casos concretos, concluiu-se que cabe ao agente ou agentes do processo de concretização um papel fundamental, porque são eles que, no

fim do processo, colocam a norma em contacto com a realidade. No específico plano da concretização normativo-constitucional, a mediação metódica da normatividade pelos sujeitos concretizadores assume uma das suas manifestações mais relevantes. Em face do carácter aberto, indeterminado e polissémico das normas constitucionais, torna-se necessário que, a diferentes níveis de realização ou de concretização — legislativo, judicial, administrativo —, se aproxime a norma constitucional da realidade.

A realização efetiva das normas constitucionais depende, necessariamente, da vontade constante de seus intérpretes. Diz Konrad Hesse (1983, p. 71) que “toda a ordem jurídica efetua sua atualização por meio da atividade humana, [pelo] que seus destinatários precisam estar dispostos a cumprir as condutas compatíveis ou exigidas pela mesma, assumindo as dificuldades que isso implique”.

Embora não se desconsidere a importância da ideia de “sociedade aberta de intérpretes da Constituição” (HÄBERLE, 2002), que traz relevantes considerações acerca do papel da hermenêutica constitucional em uma sociedade pluralista e democrática, também não se pode minimizar a essencialidade do papel do juiz como intérprete constitucional, traduzida por sua ação de prestação da atividade jurisdicional.

No que diz respeito ao direito, à razoável duração do processo, o juiz como sujeito concretizador de direitos fundamentais assume ainda maior importância. O juiz é o condutor do processo e o administrador da serventia judicial, funções essas que lhe permitem (ou, melhor dizendo, obrigam-na a) zelar, de forma imediata, para a aplicação concreta desse direito fundamental.

2 PERSPECTIVA SUBJETIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Retomando a preocupação com a concretização dos direitos fundamentais e relembrando o seu exame sob o aspecto de sua

funcionalidade, cumpre tecer algumas considerações acerca de sua natureza de direito subjetivo, dentro das delimitações temáticas do presente estudo.

Tradicionalmente, os direitos fundamentais podem ser compreendidos como direitos de defesa, em razão dos quais o Estado é obrigado a se abster de impedir a prática de determinada conduta ou de intervir na esfera jurídica do indivíduo (ALEXY, 1993; CANOTILHO, 1993). Essa seria a visão dos direitos fundamentais sob o enfoque da ordem constitucional objetiva, que serviriam, portanto, para fixar competências negativas do Estado (HESSE, 1998).

Por outro lado, os direitos fundamentais também servem para estabelecer condutas positivas do Estado, que podem ser traduzidas tanto por prestações de natureza fática quanto de natureza normativa (HESSE, 1998). As primeiras se enquadrariam no conceito de *princípios constitucionais impositivos*, enquanto as segundas, no conceito de *princípios políticos constitucionalmente conformadores* (CANOTILHO, 1993, p. 173).

Os direitos fundamentais como direito à prestação, por sua vez, outorgariam a seus titulares o direito de exigir ações positivas de um Estado omissivo, configurando verdadeiro direito subjetivo. Nesse sentido, manifesta-se Ingo Sarlet (2007, p. 178):

De modo geral, quando nos referimos aos direitos fundamentais como direitos subjetivos, temos em mente a noção de que ao titular de um direito fundamental é aberta a possibilidade de impor judicialmente seus interesses juridicamente tutelados perante o destinatário (obrigado). Desde logo, transparece a idéia de que o direito positivo consagrado por uma norma de direito fundamental se manifesta por meio de uma relação trilateral, formada entre o titular, o objeto e o destinatário do direito.

Os direitos fundamentais, portanto, constituem direitos de ordem

objetiva e também de natureza subjetiva, possibilitando sua imposição perante os órgãos estatais (eficácia vertical dos direitos fundamentais) (HESSE, 1998). Isso porque de nada adiantaria a liberdade em relação ao Estado sem a possibilidade de desfrutar dessa liberdade mediante a atuação positiva do Estado (KREBS, 1988, citado por MENDES, 2002).

No que diz respeito ao direito fundamental à razoável duração do processo, parece evidente sua natureza de direito subjetivo, gerando para o indivíduo lesado pela mora processual o direito de exigir a celeridade e/ou obter reparação pelos danos daí decorrentes.

No contexto europeu, o direito subjetivo à razoável duração do processo previsto no art. 6.1 da Convenção Europeia para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais é reconhecido pela própria Convenção, que, em seu art. 32, prevê competência da Corte Europeia para apreciar questões relativas à sua interpretação e aplicação.

Tanto é que as questões referentes à razoável duração do processo são responsáveis por mais da metade (58,25%) das reclamações apresentadas perante a Corte de 1955 a 1999 (ARRUDA, 2006), trazendo condenações para diversos países, notadamente para Portugal, França e Itália.

À luz do Direito português, o direito de acesso aos tribunais — dentre os quais estaria abrangido o direito à razoável duração do processo — “pressupõe também *dimensões de natureza prestacional*, na medida em que o Estado deve criar órgãos judiciários e processos adequados (direitos fundamentais dependentes da organização e procedimento) e assegurar prestações” (CANOTILHO, 1993, p. 654, grifos do autor).

Notícia ainda Canotilho (1993, p. 661) a existência da “lei francesa de 5 de julho de 1972, art. 11, relativa à reparação de danos provocados pelo funcionamento ‘defeituoso’ do serviço de Justiça, existindo ‘falta grave’ (culpa) ou denegação da Justiça” (grifos do autor).

Na Itália, por sua vez, a Lei nº 89, de 24 de março de 2001,

conhecida como Lei Pinto, em homenagem a um dos senadores que elaborou seu projeto (HOFFMAN, 2006), é voltada exatamente para evitar sanções impostas pela Corte Europeia em virtude do descumprimento do art. 6.1, da Convenção (NIGRO, 2007).

A Lei Pinto, em seu segundo capítulo (*equa riparazione*), regulamenta a reparação de danos materiais e morais decorrentes da duração exagerada do processo, nos seguintes termos (tradução nossa):

Art. 2º. (Direito à justa reparação) – 1. Aquele que sofre dano patrimonial ou não patrimonial causado por violação da Convenção de proteção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais [...] sob o fundamento de inobservância da duração razoável do art. 6º, parágrafo 1º, da Convenção, tem direito a uma justa reparação. 2. Para reparar a violação, o juiz deve considerar a complexidade do caso e, em relação a essa, o comportamento das partes e do juiz do processo, bem como o de qualquer outra autoridade chamada a concorrer ou que de qualquer forma contribuiu para sua definição...²

Ainda sobre a Lei Pinto, é interessante notar que o art. 3º, além de trazer as regras de procedimento do pedido de reparação, estipula o prazo máximo de quatro meses entre o protocolo e o julgamento, com imediata exequibilidade da sentença (art. 3º, 6)³. Há previsão ainda de comunicação da sentença de procedência aos órgãos administrativos e disciplinares, a fim de possível responsabilização das autoridades e dos servidores envolvidos no processo em que se deu a demora irrazoável (art. 5º).

Não obstante tenha atingido seu objetivo imediato de reduzir novas demandas de italianos junto à Corte Europeia de Direitos Humanos em busca de reparação pela demora irrazoável do processo, a Lei Pinto de nada serviu para atacar a lentidão e inadequação do rito processual italiano (HOFFMAN, 2006). Ironicamente, somente nos dezoito meses seguintes ao advento da referida norma, foram ajuizadas 9.385 ações

judiciais buscando a reparação em decorrência da demora processual (TARUFFO, 2005, citado por BARBOSA MOREIRA, 2006), o que certamente contribui para o acúmulo de processos nas serventias italianas e conseqüente lentidão dos processos.

Embora Paulo Hoffman (2006) advirta acerca da necessidade de elaboração de norma legal equivalente no Brasil, a fim de estabelecer mecanismos de indenização dos prejuízos materiais e morais advindos da duração exagerada do processo, tal norma seria absolutamente desnecessária para estabelecer o direito subjetivo de reparação por danos dessa natureza.

Tal direito já é passível de pleno exercício, uma vez que a possibilidade de reparação de danos decorrente da falha do serviço público (*faute du service*) é absolutamente consolidada na jurisprudência, sendo possível sempre que o serviço público não funciona ou foi ineficiente e trouxe conseqüências concretas ao particular. Logo, nada impede que o indivíduo, achando-se prejudicado pela ineficiência do serviço judiciário, venha pleitear a reparação dos danos suportados, cabendo ao Estado o ônus de demonstrar a regularidade do serviço prestado (BANDEIRA DE MELLO, 2006).

Dessa forma, resta evidenciada a natureza subjetiva do direito à razoável duração do processo também no ordenamento jurídico brasileiro, sendo, pois, passível de exigibilidade perante o Estado e de controle por meio da tutela jurisdicional.

3 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO: “NOVO DIREITO FUNDAMENTAL”?

Não obstante o direito à razoável duração do processo tenha sido incluído expressamente na Constituição de 1988 somente com o

advento da Emenda Constitucional n° 45/2004, não se pode entender que sua inclusão no rol dos direitos fundamentais seja uma inovação do legislador constituinte derivado do Brasil ou mesmo que seja uma novidade em nossa ordem constitucional.

O direito fundamental à razoável duração do processo tem suas origens históricas no Direito anglo-saxão, pois a *Magna Charta*, de 1215, e o *Habeas Corpus Act*, de 1679, já traziam dispositivos referentes à necessária celeridade na tramitação dos processos, sem postergações indevidas (ARRUDA, 2006).

Em tempos mais recentes, a já mencionada Convenção Europeia para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 1950⁴, ao tratar do direito ao processo equitativo, dispõe expressamente que “qualquer pessoa tem direito a que sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, em um prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de caráter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela [...]” (art. 6, 1).

No Brasil, a existência de direito fundamental à duração razoável do processo já era prevista expressamente na Constituição de 1934, que estabelecia que a “a lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram [...]” (art. 113.35). A Constituição de 1946 também previa como direito fundamental “o rápido andamento dos processos nas repartições públicas.” (art. 141, § 36, I).

Mesmo antes do advento do inciso LXXVIII do art. 5° da Constituição de 1988 por via da Emenda Constitucional n° 45/2004, a duração razoável do processo já podia ser considerada como direito

fundamental implícito na ordem constitucional brasileira, pois, nos termos do art. 5º, §2º da Constituição de 1988, “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ele adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Nagib Slaibi Filho (2002) remetia a existência do direito à duração razoável do processo aos princípios do devido processo legal (art. 5º, LIV), ao direito à petição (art. 5º, XXXIV) e ao acesso à Justiça (art. 5º, XXXV), entre outros. É evidente que o acesso à Justiça, por exemplo, princípio de expressiva relevância para a real concretização dos demais direitos constitucionais, de nada serve se a Justiça não realiza suas funções dentro de um prazo razoável (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).

Além disso, a Convenção Americana dos Direitos do Homem de 1969, conhecida como Pacto de São José de Costa Rica, ao qual o Brasil aderiu por meio do Decreto nº 678/92, estabeleceu o seguinte:

Art. 8º. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Diante disso, vê-se que o direito fundamental à razoável duração do processo já estava previsto no ordenamento jurídico constitucional do Brasil mesmo antes do advento de sua previsão expressa em razão da Emenda Constitucional nº 45/2004. De toda forma, sua expressa menção no art. 5º, LXXVIII, da Constituição de 1988, além de acompanhar a tendência mundial de constitucionalização desse direito⁵, serve para enfatizar sua relevância e a preocupação com sua concretização,

orientar a política legislativa e ainda facilitar a exclusão do ordenamento infraconstitucional de normas que vão de encontro a esse direito fundamental.

4 CRITÉRIOS DE DEFINIÇÃO DE “DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO”

Na sociedade da informação dos dias de hoje, na qual o imediatismo é crescente por força da velocidade em que se dão as interações interpessoais, corre-se o risco de se querer uma “justiça instantânea” (BARBOSA MOREIRA, 2006), na qual a rapidez seria o único direito fundamental a ser zelado. Isso se percebe especialmente quando o bem jurídico objeto da tutela judicial está inserido em sistema que se rege pela velocidade de suas operações, tais como o mercado financeiro, por exemplo.

Contudo, lembra Enrico Liebman que “a atividade mediante a qual se desempenha em concreto a função jurisdicional chama-se *processo*. Essa função não se cumpre, em verdade, a um só tempo e com um só ato, mas através de uma série coordenada de atos que se sucedem no tempo e que tendem à formação de um ato final” (1984, p. 33, citado por ZANFERDINI, 2003). Canotilho (1993, p. 652) destaca que:

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 justiça tardia equivale a uma denegação da justiça [...] Note-se que a exigência de um direito sem dilações indevidas, ou seja, de uma protecção judicial em tempo adequado, não significa necessariamente justiça acelerada. A aceleração da protecção jurídica que se traduza em diminuição de garantias processuais e materiais (prazos de recurso, supressão de instâncias) pode conduzir a uma justiça pronta, mas materialmente injusta (grifos do autor).

Por força disso, o “tempo do Direito” é diferente do “tempo da sociedade”, em razão da necessidade de um tempo mínimo de tramitação para assegurar o devido processo e, por consequência, a legitimidade e a definitividade da decisão judicial.

Logo, o combate à demora na prestação jurisdicional depende, dentre outras ponderações, da distinção entre o tempo necessário para o processamento do caso em respeito ao princípio do devido processo legal e o tempo em que a demora decorre por dilações indevidas. Deve-se distinguir, pois, a duração fisiológica da duração patológica do processo (GUERRA, 2003).

Ressalva-se, porém, que “o tempo da Justiça não deve nem pode permanecer completamente infenso às modificações que transformaram a sociedade e os sistemas em seu entorno, de modo a persistir-se em técnicas judiciárias artesanais que refletem o ingênuo romantismo do sagrado e no fundo escudam uma crônica ineficiência.” (ARRUDA, 2006, p. 282).

Qual seria, então, o critério para se fixar o tempo tido como aceitável para a tramitação do processo, a fim de se verificar o cumprimento do direito fundamental à sua razoável duração?

4.1 Duração Razoável por Critérios Temporais Fixos

A American Bar Association (ABA), associação dos advogados norte-americanos, fixou parâmetros temporais fixos e explícitos para a tramitação dos processos. Para casos civis em geral, defendem que 90% dos processos devem ser concluídos em até um ano de seu ajuizamento, 98% em até dezoito meses, e todos (100%) em até dois anos, embora admita a extrapolação desse prazo máximo em casos individuais em que haja o expresse reconhecimento da presença de circunstâncias especiais

que a justifique (HANSON, 2001; COLEMAN *et al.*, 2005).

Os tribunais e as supremas cortes estaduais de pelo menos 33 estados dos EUA também adotaram prazos temporais expressos de tramitação de processos cíveis, embora alguns desses parâmetros difiram daqueles apresentados pela ABA. O Arizona, por exemplo, fixou que 90% de todos os processos cíveis fossem encerrados em nove meses, enquanto o Idaho estabelece como dezoito meses o prazo de julgamento da totalidade dos processos cíveis (COLEMAN *et al.*, 2005).

Na doutrina espanhola, Garcia Pons, além de defender a estipulação de limites temporais expressos para a tramitação do processo, estabelece como irrazoável o prazo de tramitação que ultrapassar “sete anos em matéria penal; sete anos e meio em matéria de estado e capacidade das pessoas, em matéria laboral e de segurança social; e oito anos nas demais matérias” (1998, citado por ARRUDA, 2006, p. 287). Na Itália, embora não haja estabelecimento de prazo de duração do processo em nível nacional, a Corte de Apelações de Turim, por meio do Decreto nº 28/2001, determinou como prazo razoável de duração do processo três anos (FABRI *et al.*, 2003).

4.2 Duração Razoável como Conceito Necessariamente Aberto

Diante da diversidade de prazos estabelecidos, pode-se concluir que a fixação do tempo razoável de tramitação do processo parece ocorrer dentro de um campo de discricionariedade exagerada da autoridade judiciária, sendo que o mesmo ocorreria caso esse prazo fosse fixado pelo legislador. Persiste, portanto, a questão de como se fixar o que é duração razoável.

Nesse ponto, vale retomar as observações acerca da hermenêutica constitucional, especialmente da escola concretista (HESSE, 1991; MÜLLER, 2005)⁶, para mencionar a necessidade de interpretação dos direitos fundamentais à luz do caso concreto, de modo a lhe empregar a

maior efetividade possível.

Considerando o direito fundamental à razoável duração do processo, pois a fixação de prazos preestabelecidos seria não somente inútil — diante das especificidades de determinados ritos, diferenças de estrutura material dos órgãos judiciários, etc. —, mas também perniciososa, pois poderia tornar a celeridade um fim em si mesmo (HOFFMAN, 2006) e trazer uma menor possibilidade de concretização dos direitos fundamentais. Com pertinência, pondera Samuel Arruda (2006, p. 288):

A abertura do conceito [de duração razoável do processo], para lá de representar uma desvantagem ou um óbice intransponível à concretização do direito fundamental, significa a possibilidade de determiná-lo especificamente, sem recurso a estreitas fórmulas pré-concebidas que lhe retirariam o conteúdo. Esta visão compatibiliza-se com o próprio caráter relativo do tempo, pois os efeitos, as consequências — nocivas e benéficas — e até mesmo a percepção do transcurso do tempo não serão equânimes.

A duração tida como irrazoável é violadora de direito fundamental, pois deve ser apurada por meio de um juízo realizado a partir da máxima da proporcionalidade, a fim de realizar a concordância prática (DWORKIN, 2002), no caso concreto, entre esse direito fundamental e os demais princípios relevantes na hipótese, como os da eficiência, da segurança jurídica e do devido processo legal, por exemplo.

4.3 Elementos Concretos de Avaliação da Duração Razoável

O juízo de ponderação para se verificar o cumprimento do direito fundamental à duração razoável do processo não prescinde de exame de alguns critérios concretos. Exemplos de critérios concretos a serem

observados nesse juízo de ponderação podem ser extraídos a partir de um rápido exame das várias manifestações da Corte Europeia de Direitos Humanos acerca do direito à razoável duração do processo, previsto no art. 6.1 da Convenção Europeia para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

A Corte Europeia, em vez de estabelecer balizas temporais fixas, afere a violação do direito à razoável duração do processo a partir da análise de três fatores: o comportamento das partes, a complexidade do caso e o comportamento das autoridades (ARRUDA, 2006; HOFFMAN, 2006).

Há de se verificar se a parte lesada pela demora processual deu causa à demora irrazoável do processo por meio de ações processuais abusivas e/ou protelatórias ou ainda por omissão, por meio da aceitação passiva da demora do processo. É interessante, nesse ponto, que nem sempre o autor da demanda é a parte lesada pela demora processual, haja vista que a permanência dos efeitos de decisões liminares ao longo do tempo inverte o ônus da demora processual para o demandado.

A complexidade do caso em debate também deve ser ponderada, complexidade essa que deve ser encarada não do ponto de vista processual, mas, sim, material, pois a exigência de formalidades exageradas pela norma processual deve ser observada sob o enfoque da responsabilidade das autoridades pela demora processual. Na verdade, a complexidade deve ser apurada por meio da consideração da relação jurídica que é objeto da discussão, que pode envolver uma profunda discussão jurídica e/ou necessidade de longa dilação probatória para aclarar situações de fato (ARRUDA, 2006).

O principal aspecto concreto para a aferição da violação da razoável duração do processo, para os fins do presente estudo, será o comportamento das autoridades, conceito que, mais do que o

comportamento de um agente isolado, deve ser considerado a partir da existência de situação estrutural e organizacional do Poder Judiciário hábil a ensejar a rápida tramitação processual.

A preocupação, portanto, é de identificar e evitar a demora processual causada pelas dilações indevidas do processo, assim traduzidas por Carvalho Dias (2005, p. 171–172):

Situações de inércia pura e simples dos órgãos jurisdicionais, ineficientes em impulsionar os atos do processo nas suas diferentes fases, além dos atrasos e das delongas causados aos processos pelos próprios órgãos jurisdicionais, não cumprindo os prazos previstos nos Códigos processuais, gerando os injustificáveis prolongamentos das chamadas etapas mortas do processo, que separam a realização de um ato processual do outro imediatamente seguinte, sem subordinação a um lapso de tempo prévia e legalmente fixado.

A Corte Europeia considera a existência de amplos e repetidos períodos de completa inatividade processual como forte indício de lesão ao direito fundamental à razoável duração do processo (ARRUDA, 2006). Esse “tempo morto”, sem dúvida, é causado pelo mau funcionamento das organizações judiciárias, o que, por si só, já ofende o direito fundamental ao serviço público eficiente.

5 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O PODER JUDICIÁRIO

Embora possa ser considerado por alguns como princípio “juridicamente fluído e de tão difícil controle ao lume do direito” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p.118), o princípio da eficiência, expressamente introduzido no art. 37 da Constituição de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/98, veio para enfatizar a necessidade do exercício da atividade administrativa em seu grau ótimo, mediante

atividade realizada com neutralidade, presteza, transparência e qualidade, de modo a se alcançar a supremacia do interesse público. Observa José Eduardo M. Cardoso (1999, p. 164):

Eficiência determina aos órgãos e pessoas da Administração Direta e Indireta que, na busca das finalidades pela ordem jurídica, tenham uma ação instrumental adequada, constituída pelo aproveitamento maximizado e racional dos recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros disponíveis, de modo que possa alcançar o melhor resultado quantitativo e qualitativo possível, em face das necessidades públicas existentes.

O estabelecimento do princípio da eficiência como princípio constitucional direcionado à administração pública aumenta consideravelmente a possibilidade do exercício do controle das condutas positivas ou omissivas da mesma. Não basta o serviço ser prestado, mas que o seja de forma eficiente.

O Poder Judiciário, obviamente, não está excluído dos princípios gerais da Administração previstos no art. 37 da CF/88, dentre os quais o da eficiência. O princípio da eficiência, quando aplicado ao Judiciário, pressupõe, “por parte dos órgãos jurisdicionais, obediência ao ordenamento jurídico e utilização de meios racionais e técnicas modernas que produzam [...] serviço público jurisdicional prestado a tempo e modo, [...] apto a proporcionar um resultado útil às partes” (CARVALHO DIAS, 2005, p. 164).

5.1 Tempo como Indicador de Eficiência do Poder Judiciário

Considerando a necessidade de observação do princípio da eficiência na administração judiciária, qual seria o elemento essencial para a percepção social de um Poder Judiciário eficiente?

No Brasil, quando se trata do tema Poder Judiciário, provavelmente

a questão mais recorrente é o tempo de tramitação dos processos. A visão da sociedade, ao menos pelo que se vê na grande imprensa, é de que o Poder Judiciário é lento, burocrático e anacrônico. Que os processos não têm solução definitiva e que qualquer querela judicial somente será solucionada depois de longos anos.

Em pesquisa encomendada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o Centro de Pesquisa de Opinião Pública (DATAUnB) buscou aferir, entre outros dados, a imagem do Poder Judiciário brasileiro junto à população e aos próprios magistrados que o compõem.

Dentre as pessoas ouvidas na primeira onda de entrevistas, apenas pequena parcela (22,8%) acha que não vale a pena procurar a Justiça, mas o principal problema apontado por essa parcela é exatamente a demora na tramitação dos processos (42,6%), que seria decorrente principalmente da complexidade da Justiça (26,9%), seguida da atividade dos juízes (22,8%), da lei (14,5%) e da conduta dos advogados (8,5%) (DATAUnB, 2005). Na percepção dos magistrados ouvidos, foram estas as conclusões da pesquisa (DATAUnB, 2006, p 28):

O tempo de tramitação dos processos na Justiça em geral foi considerado lento pela grande maioria dos magistrados (78%). As razões citadas para isso foram a complexidade do caso, o número excessivo de processos, o baixo número de juízes, o excesso de recursos e a legislação, que não permite solução rápida dos litígios. [...] A possibilidade de reduzir o tempo de tramitação de processos, mantendo a qualidade da prestação jurisdicional, dividiu os magistrados, tanto em relação ao Poder Judiciário quanto no âmbito em que atuavam. Pouco mais da metade considerou viável essa possibilidade. As justificativas, qualquer que fosse a opinião do magistrado, foram semelhantes, seja por representarem obstáculos transponíveis ou intransponíveis: leis processuais que impedem a agilização dos processos, excesso de recursos, falta de magistrados, de funcionários em termos quantitativos e qualitativos, falta de recursos financeiros, excesso de formalidade e burocracia. A lei foi o item mais frequentemente apontado com responsável pelo tempo de tramitação dos processos.

Essas conclusões indicam que os próprios magistrados, até de forma mais enfática que a população em geral, identificam a morosidade processual como um dos principais problemas do Poder Judiciário, o que demonstra a extrema gravidade da questão para o exame da eficiência de seus serviços. Nesse sentido, lembra Boaventura de Sousa Santos (1996, p. 387):

A questão da “lentidão da justiça”, embora seja talvez o mais universal dos problemas enfrentados por todos os tribunais, é, certamente, um dos problemas que mais preocupam a opinião pública e os agentes do sistema judiciário. Por outro lado, a questão da “lentidão da justiça” é uma parte integrante do exercício e da garantia de direitos, sendo assim um importante indicador sociológico da qualidade da cidadania.

5.2 Morosidade do Processo: Preocupação Mundial

A lentidão no andamento dos processos judiciais é a principal causa de comprometimento da eficiência do Poder Judiciário do Brasil. No entanto, lembra Barbosa Moreira que “cabe prevenir contra a tendência, algo masoquística, a supor que a mazela da demora excessiva é peculiar à Justiça brasileira [...]. O problema, na verdade, é universal e multissecular” (2004, p. 7). A celeridade processual como direito fundamental, portanto, traduz preocupação mundial, pois compõe o conceito de acesso à Justiça, em seu aspecto substancial (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).

No contexto europeu, embora a duração razoável do processo seja direito previsto expressamente na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art. 6, 1) e os cidadãos de alguns países reconheçam seu Poder Judiciário como eficiente (Reino Unido, Holanda, Alemanha, Dinamarca, Suécia, entre outros), o problema da morosidade é um dos causadores da

má imagem da opinião pública em diversos outros, especialmente naqueles em que nosso ordenamento jurídico mais se inspirou (Portugal, Espanha, França e Itália) (TOHARIA, 2001, citado por FABRI *et al.*, 2003).

A imagem que o cidadão português tem de seus tribunais não difere muito do que ocorre no Brasil. A crescente incapacidade de atender aos anseios por uma prestação jurisdicional em tempo útil acentua a insatisfação geral com o funcionamento e com a eficiência do Judiciário, comprometendo sua credibilidade. A morosidade é, de longe, a maior causa dessa insatisfação (FABRI *et al.*, 2003). Notícias também Mônica Sifuentes (2006) a permanência da preocupação, em Portugal, com a crescente morosidade, com o excesso de formalismo e com o desequilíbrio estrutural entre a demanda e a capacidade de atuação do Poder Judiciário daquele país.

O mesmo ocorre na Espanha. Em pesquisa publicada por José Toharia em 2001 (citado por FABRI *et al.*, 2003), os espanhóis, de modo geral (82%), estimam que a Justiça é tão lenta que preferem adotar vias alternativas de solução de conflitos a ajuizar ação judicial. A grande maioria (86%) considera que a demora da Justiça afeta a proteção efetiva de seus direitos, e a quase totalidade (94%) crê que devem ser tomadas medidas urgentes para acelerar o andamento dos processos. Culpam o problema da lentidão no comportamento das partes (80%) e na falta de trabalho dos juizes (56%).

Em pesquisa realizada em maio de 2001 pelo Instituto Louis-Harris et la Mission, os franceses apontaram como principal problema do Judiciário a lentidão dos procedimentos, defendendo, sobretudo, uma melhor previsibilidade da duração do processo. Por essa razão, o Judiciário vem ocupando a última posição nos índices de satisfação em pesquisas gerais sobre a satisfação com os serviços públicos, (FABRI *et al.*, 2003).

Conforme observado anteriormente, a França é frequentemente condenada pela Corte Europeia de Direitos Humanos em face da demora na prestação jurisdicional. Em razão disso, além de previsões normativas que possibilitam a reparação de danos em caso de demora processual⁷, o Conselho de Estado (Conseil d'Etat) vem admitindo que um requerente possa obter reparação de prejuízos materiais e morais causados por violação do direito à duração razoável do processo perante o juízo administrativo francês. (FABRI *et al.*, 2003)

Inspirado no modelo francês, o modelo judicial adotado na Itália é reconhecidamente burocrático, o que contribui para a existência de graves problemas que afetam a qualidade do Judiciário daquele país, tais como a longa duração dos processos civis e criminais, a falta de adequada administração judiciária e a falta de avaliação profissional dos magistrados (FABRI *et al.*, 2003).

Menciona Galasso (2004) que a ineficiência da Justiça italiana pode-se resumir na lentidão dos processos e na ineficiência do aparato judiciário. Também observa Barbosa Moreira (2006, p. 18) ser “notória e crônica a lentidão da Justiça italiana — motivo, entre outras coisas, de numerosas condenações impostas pela Corte Europeia de Direitos Humanos”.

Mesmo em países em que o Poder Judiciário é tido pela população como eficiente, o tempo de tramitação dos processos é sempre presente.

Na Dinamarca, o Conselho de Judiciário, criado em 1999, estabelece como meta que 65% dos processos cíveis estejam concluídos em um ano. Em 2001, essa meta não foi atingida, mas 56% dos processos tiveram fim no referido prazo. Em razão disso, dados do mesmo ano de 2001 indicam que a grande maioria população está satisfeita com o serviço judiciário (94%) e que mais da metade (64%) considera razoável o prazo de duração do processo nos tribunais distritais (FABRI *et al.*, 2003).

Na Áustria, a duração dos processos cíveis é geralmente curta, sendo a maioria deles resolvida definitivamente em menos de um ano. Mesmo assim, a preocupação com a celeridade se revela na previsão do §78 da Lei de Organização dos Tribunais (*Gerichtsorganisationsgesetz*), que determina que o juiz corregedor deve dar especial ênfase na avaliação da duração dos processos, mediante o exame da eficiência e método de trabalho das serventias judiciais (FABRI *et al.*, 2003).

A experiência internacional demonstra, pois, que o tempo de tramitação do processo é o fator fundamental para aferição da eficiência da atividade judiciária. No Brasil, não há dúvida de que a previsão expressa da razoável duração do processo como direito fundamental (art. 5º, LXXVIII, CF/88) e toda a conseqüente preocupação com sua concretização vieram trazer ainda mais atenção ao tempo como fator de eficiência da administração judiciária. Em razão disso, conclui Samuel Arruda (2006, p. 127):

Uma eficiente administração da justiça deve ser, portanto, analisada necessariamente em termos de custo temporal dos procedimentos. Atrasos crônicos caracterizam certamente uma ineficiência do sistema judicial e, por conseqüência, o desrespeito ao princípio. É que a mensuração da eficiência dá-se em face dos objetivos a que se pretendeu alcançar: [...] Assim, toda análise de eficiência da administração da justiça deve ser voltada a analisar o cumprimento dos fins que são a própria essência da instituição.

Por isso, uma vez estabelecidas as noções gerais acerca da duração razoável do processo e de sua inserção no âmbito dos direitos fundamentais, a preocupação com sua concretização será doravante focada na eficiência da administração judiciária.

Na Itália, cujo problema da morosidade também é grave, aponta Galasso que “a reforma da organização judiciária depende da modernização e da racionalização dos serviços judiciais [...]”. Para

realizar o ‘justo processo’ previsto na Constituição, há de se intervir na organização e no funcionamento dos serviços relativos à Justiça” (2004, trad. nossa)⁸.

No mesmo sentido, aponta Hazard que “os métodos para superar a lentidão do processo são essencialmente técnicos e administrativos [...] reforma consiste em uma racionalização burocrática da administração da Justiça” (1986, citado por ARRUDA, 2006, p. 121).

No Brasil, a fim de zelar pela celeridade processual, defende Mônica Sifuentes (2006, p. 64), com acerto, uma “reforma ‘tecnocrática e gestonária’, [...] que envolverá alterações na divisão do trabalho judicial, na delegação do trabalho de rotina, resultando em maior aceleração do processo judicial”.

Embora seja evidente a relevância da gestão para a concretização da razoável duração do processo, o tema é pouco explorado na doutrina nacional, mais voltada ao exame desse direito fundamental sob o ponto de vista da teoria constitucional ou da legislação processual.

Em pesquisa realizada junto aos magistrados brasileiros (DATAUnB, 2006), foram apontados diversos fatores que seriam causadores da morosidade dos processos judiciais: insuficiência do volume de recursos no orçamento público destinados ao Poder Judiciário, o diminuto número de varas, juízes e servidores, mudanças e defeitos da legislação processual e material, o espírito litigante do Estado, o comportamento das próprias partes e/ou de seus procuradores, a crescente demanda pelo acesso à Justiça, entre outros.

É certo que todos os fatores mencionados contribuem, em determinada proporção, para a demora na tramitação dos processos. Todavia, diante dos objetivos do presente estudo, a questão do aprimoramento da celeridade processual será abordada sob o ponto de vista da melhor gestão possível dentro do contexto presente, sem

maiores discussões acerca desses fatores prejudiciais que estão fora do controle imediato dos juízes e que são de solução mais complexa (fatores de ambiência externa).

6 ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

A Administração, nas palavras de Idalberto Chiavenato (2004, p. 1), é “a condução racional das atividades de uma organização”, que serve de instrumento pelo qual o administrador “soluciona problemas, dimensiona recursos, planeja sua aplicação, desenvolve estratégias, efetua diagnósticos”.

As práticas de administração voltadas para o Poder Judiciário constituem o objeto de estudo da administração judiciária, conceituada por Slaibi Filho (2005, p. 35) como “o ramo da Administração Pública cujo objetivo é a atividade administrativa do Poder Judiciário, compreendendo, inclusive, o relacionamento com os demais entes federais e com as entidades sociais”.

No intuito de sistematizar o estudo do tema, Slaibi Filho (2005, p. 39) apresenta diferente conceituação para a expressão “organização judiciária”:

Mais especificamente, a organização judiciária pode ser conceituada em dois aspectos: a) no sentido amplo, como a ciência que estuda a organização e a atividade dos órgãos estatais e demais entes integrantes da Administração da Justiça; e b) no sentido estrito, como a ciência que estuda a organização e a atividade dos órgãos do Poder Judiciário e das entidades diretamente vinculadas, como as serventias registrais e notariais. [...] A organização judiciária tem por conteúdo o estudo das qualidades que designam as pessoas que realizam diretamente a Justiça (os agentes públicos), a parcela da atividade estatal que foi deferida pela ordem jurídica a estas pessoas para a realização da Justiça (a competência) e os meios materiais que dispõem para consecução de suas atividades (a repartição) (grifos do autor).

Embora bem fundamentada, essa diferenciação não traz maiores consequências práticas para os objetivos da presente obra, de modo que, ao se tratar da questão, serão adotadas as expressões “administração judiciária” e “gestão judiciária” como sinônimas e abrangentes dos temas mencionados por Slaibi Filho (2005) como integrantes do conceito de “organização judiciária”.

6.1 Especificidades da Administração Judiciária

É certo que os órgãos governamentais de alto desempenho devem ter as mesmas características de empresas bem administradas. Devem ter metas estabelecidas, processos de trabalho racionais e bem planejados, líderes eficientes. Mas os obstáculos que devem ser superados para atingir a excelência são diversos em cada hipótese, em razão das diferenças de propósito, de cultura e de contexto das instituições públicas e das privadas (OSTROFF, 2006).

Por exemplo, tem-se como medidas gerenciais comuns para o aprimoramento de uma organização a contratação ou demissão de trabalhadores; a redução de salários ou a concessão de bônus por produtividade; a extinção ou a criação de funções; a reestruturação da organização, com criação ou extinção de unidades; entre outras.

Tais exemplos, que podem facilmente ser adotados no âmbito das organizações privadas, tem âmbito de aplicação limitado nas organizações públicas, notadamente no Poder Judiciário, pois geralmente dependem de lei e, destarte, da vontade política do legislador e/ou do Poder Executivo.

Além disso, ao se tratar de órgãos públicos, elementos tradicionalmente importantes como superação de concorrência, *marketing* de produtos e aumento da lucratividade perdem espaço, pois a “preocupação do Judiciário não está na concorrência ou no mercado,

visto que sua atribuição é exclusiva por força legal, mas em corresponder às expectativas dos cidadãos no que diz respeito à prestação jurisdicional” (SILVA, 2005).

Por isso, há de se observar que a formação acadêmica clássica em Administração não supre as necessidades da administração judiciária. As especificidades do regime jurídico de Direito Público e do próprio Poder Judiciário exigem conhecimentos próprios da ciência jurídica, que vão do Direito Administrativo ao Direito Processual.

Muitas vezes, as tentativas de treinamento de juízes e servidores em gestão esbarram justamente no ensino de técnicas elaboradas para a iniciativa privada. Por falta de contextualização à realidade do serviço público, importantes métodos de gestão e de qualidade (PDCA, SWOT, 5S, etc.) são observados, mas não compreendidos, não passando de meras siglas sem qualquer aplicabilidade.

Em razão disso, este estudo observará os conceitos de administração dentro do contexto necessário para sua aplicabilidade efetiva pelos juízes, no exercício de seu papel na concretização do princípio da razoável duração do processo.

7 O JUIZ E A SUA ATIVIDADE DE ADMINISTRADOR

Em uma visão tradicional, o andamento das ações era visto como incumbência predominante ou exclusiva das partes e de seus advogados, enquanto o juiz era um mediador passivo, que agia somente quando provocado. A preocupação do juiz, por sua vez, era com seu desempenho como jurista, por meio do bom domínio da técnica jurídica.

Samuel Arruda constata que “o mundo do direito procurou de todas as maneiras escapar ao processo de racionalização que envolveu grande parte dos outros setores da vida contemporânea e refutou o

parâmetro da eficiência, conservando seu caráter sacro, herdado dos primórdios da convivência humana.” (2006, p. 109).

Contudo, a preocupação com a eficiência do serviço do Judiciário e com a concretização do direito fundamental à razoável duração do processo faz com que o juiz, além de sua atividade natural de julgador, tenha de se preocupar, com igual ênfase, com sua função de administrador. O juiz deve assumir, pois, papel ativo na gestão administrativa das serventias, conceito que pode abranger desde a direção de uma pequena comarca no interior do País, com poucos servidores, até a presidência de um tribunal superior, com milhares de servidores e com enorme orçamento a ser gerido.

Para esse outro papel, também inerente à sua atividade, falta ao juiz a devida habilitação, pois a preparação técnica específica sobre administração geralmente não é incluída nos cursos de graduação em Direito, nos programas de concursos públicos ou nos cursos de formação de juízes. Reconhece Gilson Dipp (2001, p. 104) que:

No nosso país, em termos de administração da Justiça, fomos ou somos amadores; se não somos, apreendemos no exercício de nossas atividades, ao assumirmos a presidência de um tribunal ou uma direção de um foro. Isso é uma peculiaridade da improvisação e da criatividade do brasileiro. Com raras exceções, somos ou fomos todos autodidatas em matéria de administração da Justiça. Tanto os funcionários e magistrados, quando chamados a exercerem uma função administrativa, via de regra acabam se especializando — atualmente, temos, pelo menos no âmbito da Justiça Federal, que conheço mais de perto, servidores altamente capacitados — no exercício de suas funções, e não por meio de uma formação específica para a administração nos tribunais.

Esse problema não é prerrogativa brasileira. Na Itália, por exemplo, não obstante seja difundida a ideia de que uma “gestão profissional” é importante para o bom funcionamento das serventias

judiciais, as habilidades gerenciais dos magistrados também são baseadas simplesmente em suas aptidões e seus interesses pessoais, pois não há exigência de conhecimentos técnicos na matéria durante o processo seletivo nem treinamento específico para esse fim (FABRI *et al.*, 2003). Também nos EUA a maioria dos juízes assume funções administrativas sem qualquer treinamento formal e com limitada experiência prática de gestão (FEDERAL JUDICIAL CENTER, 2003).

Essa ausência de preparo técnico parece ser uma das principais causas da hesitação do juiz no momento de assumir, de forma comprometida e consciente, o papel de administrador. Não se duvida de que há dificuldades de aceitação, por parte de alguns magistrados brasileiros, desse novo papel de administrador e das necessárias mudanças nos paradigmas de administração judiciária.

Essa resistência ocorre também em Portugal. Segundo João Paulo Dias e João Pedroso (2004), embora melhorias na gestão sejam indicadas também naquele país como meio de aprimoramento do Poder Judiciário, “tais soluções tendem a ser inviabilizadas por magistrados e advogados, mais preocupados com a eventual perda do controle da atividade judicial e que resistem de forma passiva através das rotinas estabelecidas e dos interesses que elas acabam por criar e reproduzir”.

Entretanto, no papel de administrador, o juiz deve ser ativo, pois a inação gerencial é importante fator de contribuição para a demora processual. A resistência deve ser coibida ao máximo, pois o juiz desempenha papel fundamental e indispensável para uma efetiva reforma do Poder Judiciário e, conseqüentemente, para uma maior celeridade processual. Nesse sentido, destaca com propriedade Carlos Roberto Diniz (2003, p. 24, 27, 30, 33):

*Nenhuma reforma legislativa poderá ter algum sucesso
sem que antes os integrantes do Judiciário enxerguem tal Poder*

como uma estrutura a ser organizada e administrada com eficiência, tal como se faz na esfera privada. [...] Qualquer plano geral de reforma do Poder Judiciário obrigatoriamente deve levar em conta a exigência de recuperar a eficiência administrativa. [...] A mais importante reestruturação é a humana, que se dá através da inserção dos operadores do Poder — essencialmente dos juízes — à concepção de gestão administrativa do Poder Judiciário. [...] Na qualidade de administrador das varas e dos tribunais, é o juiz quem deve ter a visão global de gestão e promover as mudanças necessárias para reverter o crítico quadro do Judiciário. [...] A reforma somente poderá ocorrer concretamente se se tiver em mente um projeto de gestão administrativa que considere os poderes do juiz administrador, a necessidade de adequação do referencial teórico e estrutural em que se funda o Poder Judiciário.

É importante observar, pois, que a legítima pressão social pela melhoria dos serviços judiciários, especialmente no que diz respeito à celeridade, faz com que seja imperioso que os juízes preocupem-se com as questões de desempenho de gestão.

7.1 O Juiz-Gerente e o Juiz-Líder

Para assumir o papel ativo na administração judiciária que lhe é esperado, o juiz deve incorporar o papel de gerente e, sobretudo, de líder da serventia. Apesar de serem geralmente utilizados como sinônimos, os termos *gerência* e *liderança* não traduzem o mesmo conceito (KOTTER, 2001; STRALSER, 2004)

O gerente tem como escopo a previsibilidade da organização, por meio de planejamento detalhado. Busca realizar adequadamente as tarefas que estão pendentes no momento mediante rotinas padronizadas que as cumpra precisa e eficientemente, por meio do trabalho de funcionários bem treinados para as tarefas das quais são encarregados.

O bom gerente, pois, traz ordem e consistência à organização e

garante o cumprimento dos objetivos e das metas pelo controle constante e minucioso das atividades e pela solução dos problemas que surgem no decorrer do tempo.

Embora tais qualidades sejam indispensáveis para o juiz na boa gestão de sua serventia, elas não são suficientes para enfrentar os desafios próprios da administração judiciária. É indispensável ao juiz o exercício da liderança.

Tanto a gerência quanto a liderança envolvem a decisão sobre o que deve ser feito e o desenvolvimento de instrumentos para alcançar o resultado esperado e para acompanhar a execução do plano desenvolvido para tanto. Mas enquanto o gerente prioriza a consistência dos procedimentos, o líder tem sempre em mente a inovação e o aprimoramento das condutas e rotinas.

O gerente busca cumprir à risca o plano estabelecido, para fins de cumprimento das metas mais imediatas. O líder, além disso, preocupa-se também com a orientação para o cumprimento dos objetivos gerais ligados à missão da instituição. Enquanto o gerente observa se os funcionários estão suficientemente treinados para realizar as tarefas sob sua responsabilidade, o líder busca identificar se eles estão devidamente alinhados com os valores que regem a organização.

O gerente garante o desempenho pelo controle e pela solução de problemas. O líder garante o desempenho pela motivação, por meio da qual os funcionários sentem-se responsáveis pelos resultados, e pelo incentivo à criatividade, por meio da qual a solução dos problemas é de responsabilidade coletiva. Em suma, diz Peter Drucker (citado por STRALSER, 2004, p. 39, tradução nossa): “gerência é fazer as coisas corretamente; liderança é fazer as coisas certas”⁹. Cabe, portanto, examinar com mais vagar a liderança como instrumento de gestão.

8 INDICADORES DE DESEMPENHO

Embora já se tenha observado a desnecessidade e até o perigo de se fixar parâmetros temporais gerais de determinação de que tempo seria considerado como razoável para a tramitação do processo¹⁰, é de vital importância que seja possível aferir o tempo desempenhado em cada atividade judiciária, bem como se estabelecer metas temporais para o seu cumprimento.

O Poder Judiciário do Brasil já apresenta níveis satisfatórios de indicadores quantitativos, sendo facilmente identificáveis e comparáveis entre si dados como recursos do orçamento destinados aos tribunais, o número de processos ajuizados e julgados, número de processos em tramitação, entre outros dados¹¹.

Contudo, há grande deficiência em indicadores qualitativos, indispensáveis para identificar o que Michael Porter (1996) chama de *fronteira de produtividade (productivity frontier)*, que seria a soma de todas as melhores práticas existentes em determinado tempo, que permitiria à organização a excelência na prestação de serviços por meio do uso dos melhores processos de trabalho, tecnologia e técnicas de administração.

Destaca Steven Stralser (2004) que a análise por indicadores serve como insumo para a tomada de decisões de gestão, pois não se pode administrar aquilo que não se pode medir. Chiavenato e Sapiro (2003) identificam a mensuração de desempenho e a auditoria dos resultados como etapa de avaliação estratégica.

Os indicadores, por sua vez, seriam o melhor método de acompanhamento da consecução das estratégias estabelecidas (CERTO; PETER, 1993). Obviamente, o sucesso dos indicadores de desempenho como elemento de gestão depende da escolha dos elementos certos a

serem medidos, sob pena de trazer resultados contrários à eficácia da organização (CROSS, 2004).

No que diz respeito ao Poder Judiciário, lembram O’Ryan e Landsdell (2000, citados por FORDE, 2001) que, uma vez estabelecidos padrões de comparação qualitativa (*benchmarks*), revelam-se as ineficiências da gestão judiciária. Assim, tais indicadores são indispensáveis para medir o modo de andamento dos processos e para desenvolver mecanismos que permitam identificar e eliminar os problemas porventura encontrados.

Exemplo interessante é o sistema desenvolvido nos Estados Unidos pelo National Center for State Courts, órgão encarregado de trazer certa padronização na gestão de tribunais dos diversos estados daquele país. Uma comissão formada por juízes e por servidores encarregados de administração judiciária identificou diversos indicadores para análise do desempenho dos órgãos judiciários (Time Court Performance Standards – TCPS), enquadrados em cinco categorias: acesso à Justiça, celeridade processual, isonomia no tratamento dos jurisdicionados, independência e *accountability* e confiança da população nos órgãos judiciais (NACIONAL CENTER FOR STATE COURTS, 2003).

No que diz respeito à celeridade processual (*expediton and timeliness*), esses indicadores são subdivididos em áreas referentes à tramitação de processos; prestação de informações e pagamento de fundos e implementação de inovações legislativas e procedimentais (NACIONAL CENTER FOR STATE COURTS, 2003). O tempo de tramitação dos processos (*Standard 2.1*), por sua vez, é avaliado a partir da observação dos seguintes aspectos (NACIONAL CENTER FOR STATE COURTS, 2003):

- a) tempo decorrido entre o ajuizamento (*case filing*) e a resolução definitiva (*disposition*) do processo, em comparação com

- parâmetros temporais estabelecidos como metas (*measure 2.1.1*);
- b)** evolução do passivo processual (*caseload*), mediante a comparação entre o número de casos ajuizados e o número de casos findos (*clearance rate*) (*measure 2.1.2*);
 - c)** idade dos processos pendentes e comparação com parâmetros estabelecidos como metas, a fim de identificar o índice de acúmulo processual (*backlog*) (*measure 2.1.3*);
 - d)** índice de julgamentos realizados por júri (*jury trials*) e por juiz (*bench trials*) que ocorrem na primeira data marcada para esse fim (*measure 2.1.4*).

Evidentemente, o sistema de indicadores exposto é desenhado especificamente para o sistema processual norte-americano e não é imune a críticas, tais como o já mencionado perigo de estabelecimento de parâmetros temporais fixos para a tramitação dos processos.

Todavia, serve para destacar o papel relevante dos indicadores na administração judiciária, uma vez que os mesmos dão ênfase ao desempenho dos órgãos judiciários. Assim, a implementação de indicadores efetivos que possam estabelecer, por exemplo, o tempo para a apreciação de tutelas de urgência, tempo decorrido entre a designação e a realização de audiências, entre outros, é de grande valia para o aprimoramento das rotinas de trabalho, para o acompanhamento do planejamento gerencial traçado e para a compreensão da eficiência como elemento indispensável para o cumprimento da duração razoável do processo.

9 PADRONIZAÇÃO MÍNIMA DAS CONDUTAS ADMINISTRATIVAS

As dificuldades da administração judiciária decorrem também

da complexidade das organizações judiciais, uma vez que o Poder Judiciário não é uniforme, cada ramo apresentando características que lhe são próprias (RENAULT, 2004). Ao contrário do que se observa no plano da atividade jurisdicional, em que há uma organização sistemática da primeira à última instância de julgamento, não há qualquer elo entre os diversos juízos e tribunais (COSTA LEITE, 2001), mesmo quando se observa o mesmo ramo do Poder Judiciário (Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, etc.).

Por exemplo, no caso de implementação de sistemas de Tecnologia da Informação (sistemas de acompanhamento processual, processo digital, etc.), diversos órgãos judiciários definiram individualmente suas necessidades, negociaram seus próprios contratos de desenvolvimento de sistemas e treinaram seus próprios servidores, sem observar experiências prévias de outros órgãos, numa verdadeira “reinvenção da roda”.

Menciona ainda Elizabeth Leão (citada por AMARAL, 2005, p. 19) que, “muitas vezes, inicia-se um sistema e, posteriormente, quando muda a gestão no tribunal, não há continuidade [...] e aquele dinheiro é perdido. [...] Temos sistemas dentro dos próprios tribunais em que a primeira instância não conversa com a segunda e vice-versa”.

Embora iniciativas locais possam encorajar a inovação e a criatividade, a falta de uniformidade de equipamentos, sistemas e procedimentos dificulta o desenvolvimento de um sistema tecnológico nacional que possa ser monitorado e aprimorado de forma uniforme; impede a compra de equipamentos idênticos, em maior quantidade e com menor custo; dificulta o trabalho de advogados que eventualmente tenham que ajuizar ações em local diverso de onde habitualmente laboram, em razão de regras próprias de procedimento. Isso, entre outros problemas, implica gastos desnecessários dos já limitados recursos financeiros disponíveis ao Poder Judiciário.

Por esse e por outros motivos, há necessidade de coordenação administrativa entre os diversos órgãos do Poder Judiciário, de modo a trazer parâmetros administrativos uniformes para todos eles, missão essa cuja atribuição constitucional é do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (art.103-B, VII, da CF/88) e, no âmbito da Justiça Federal, do Conselho da Justiça Federal (CJF) (art. 105, parágrafo único, II, da CF/88).

É certo que a mudança dos modelos de gestão, de forma a se buscar uma padronização mínima, encontra resistência de alguns magistrados.

A preocupação italiana com a independência do Judiciário, por exemplo, trouxe consequente afrouxamento dos controles internos quanto ao controle funcional dos magistrados, que tem grande flexibilidade na definição de suas atribuições e não são submetidos a avaliações regulares de desempenho.

Segundo Fabri *et al.* (2003), embora a extensão dessa autonomia funcional possa variar em cada caso, ela contribui para a existência de grande diversidade de procedimentos e mesmo de horários de funcionamento das serventias judiciais, transformando-as em verdadeiras “anarquias organizadas”. O exacerbamento da independência dos magistrados teria, assim, consequências gravosas aos princípios da isonomia e da duração razoável do processo.

Embora longe da dimensão do problema italiano, há no Brasil juízes que “pessoalizam” a administração de suas serventias judiciais, sem observar as melhores práticas e as experiências de sucesso em outros órgãos, com fundamento no princípio da independência do juiz e em razão da já mencionada falta de conhecimentos técnicos específicos.

Portanto, a existência de parâmetros mínimos de gerência e de qualidade é fundamental para a melhoria da administração do Poder Judiciário. Mas a implementação desses parâmetros depende de profunda mudança cultural de seus administradores, por meio da quebra

de paradigmas e da aquisição de conhecimentos técnicos específicos na área de gestão (LEÃO, 2004, citada por SILVA, L., 2005). Observa Leonardo da Silva (2005) que:

É necessário, para que se obtenha sucesso na elaboração de um planejamento estratégico, que se rompam as barreiras das vaidades humanas. O sistema judiciário não pode ser visto como um emaranhado de órgãos desvinculados entre si, cada qual realizando a prestação jurisdicional a seu modo. Claro que medidas isoladas, quando não se tem uma unidade possível, podem surtir algum efeito. Mas são insignificantes para o todo da população que prescindir dos serviços daquele Poder. É preciso que o planejamento estratégico do Judiciário seja desenvolvido a partir do consenso daqueles que detêm o poder para decidir sobre os rumos a serem seguidos por todo o poder.

Há de se estabelecer mecanismos que permitam a avaliação das diferentes iniciativas postas em marcha a fim de melhorar a qualidade do sistema judiciário. Assim, faz-se possível a adoção geral das experiências de gestão que resultem mais adequadas e o estabelecimento de metas a serem cumpridas, sem descuidar, por certo, da independência dos juízes no que diz respeito ao próprio julgamento das demandas, pois a independência é um valor essencial à democracia e um dos indicadores básicos da qualidade do Judiciário. Assinala Samuel Arruda (2006, p. 111, 119) que:

Exigir-se-á dos magistrados que se afastem da visão teológica do julgamento, tal qual ato divino, e se aproximem dos cidadãos e de suas necessidades, submetendo-se a algumas normas de organização e rendimento a que devem obediência os que prestam serviços essenciais à coletividade, em nome e às expensas desta. [...] É importante que se distinga a independência interna conferida aos magistrados para assegurar-lhes a imparcialidade e impedir que sejam coartados no exercício de suas funções por seus pares ou superiores hierárquicos, da independência externa [...] [a qual] não se poderá confundir com um autogoverno sem freios. Ao contrário, precisa ser exercida

em respeito aos preceitos gerais aplicáveis ao conjunto dos demais órgãos públicos, apenas ressalvadas, eventualmente, suas especificidades.

Em suma, deve-se compreender que a independência do juiz, embora seja princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, não pode servir de fundamento para a absoluta falta de mínimos critérios uniformes no que diz respeito à administração das serventias judiciais, sob pena de violação da máxima da proporcionalidade na sua concordância prática com o princípio da razoável duração do processo, para o qual a gestão é elemento essencial de concretização.

CONCLUSÕES

No rol dos intérpretes da Constituição, o juiz aparece com função de destaque, especialmente no que diz respeito ao direito à razoável duração do processo, em razão de seu duplo papel de condutor do processo e de administrador da serventia judicial. O direito à razoável duração do processo, por sua natureza de direito fundamental subjetivo, pode ser exigido pelo indivíduo perante os órgãos estatais, conforme demonstra a larga jurisprudência acerca do tema na Corte Europeia de Direitos Humanos e na existência de legislação específica em países como França e Itália, que regulamentam a reparação de danos por demora indevida do processo. No Brasil, a inexistência de legislação específica não inibe a exigibilidade subjetiva da duração razoável do processo e a possibilidade de reparação de danos decorrentes da demora processual, com fundamento na falha do serviço público.

Não há novidade na inclusão da duração razoável do processo no rol de direitos fundamentais, quer no exterior, quer no Brasil, uma vez que ordens constitucionais anteriores continham previsão expressa nesse

sentido e a própria Constituição de 1988 já consagrava implicitamente esse direito fundamental, que também era previsto no Pacto de São José de Costa Rica, vigente no Brasil desde 1992.

Para definir, no caso concreto, a ocorrência de desrespeito ao princípio da duração razoável do processo, deve-se fazer a distinção entre o tempo necessário para o processamento do caso em respeito ao princípio do devido processo legal e o tempo em que a demora decorre por dilações indevidas. Embora essa distinção por vezes seja feita com base em parâmetros temporais fixos, essa medida é perniciosa, pois pode tornar a celeridade um fim em si mesmo e trazer uma menor possibilidade de concretização de outros direitos fundamentais, como o da eficiência e do devido processo legal.

Por conseguinte, a duração tida como irrazoável e violadora de direito fundamental deve ser apurada por meio de um juízo de proporcionalidade no caso concreto entre esse direito fundamental e os demais princípios relevantes na hipótese. Para isso, consideram-se aspectos como o comportamento das partes, a complexidade do caso e o comportamento das autoridades, sendo este último considerado a partir da existência de situação estrutural e organizacional do Poder Judiciário hábil a ensejar a rápida tramitação processual.

O tempo de tramitação dos processos é o principal fator indicativo de aplicação do princípio da eficiência no Poder Judiciário no Brasil e em diversos países, o que demonstra a necessidade de aprimoramento da administração judiciária e a aplicação dos conceitos da moderna gestão pública como forma de concretização do direito fundamental à razoável duração do processo.

Nesse objetivo, há de se contextualizar os conceitos de gestão às peculiaridades da realidade do Poder Judiciário, de modo a garantir sua aplicabilidade pelos juízes, que devem ter papel ativo na gestão das

serventias, função para a qual geralmente não são preparados, mas que é essencial para a melhoria dos serviços judiciários.

Essa atividade deve ser traduzida em ações gerenciais e, especialmente, no desempenho da liderança da organização. A liderança consiste em elemento essencial de uma boa gestão, pois é indispensável para motivar os servidores, persuadindo-os a acreditar que os planos de ação adotados são válidos e dignos da dedicação de seus esforços.

Embora não se deva incentivar a fixação de parâmetros temporais gerais de determinação de que tempo seria considerado como razoável para a tramitação do processo, é de vital importância o aprimoramento de indicadores qualitativos da atividade judiciária, que servem como insumo para a tomada de decisões de gestão e como método de acompanhamento da consecução das estratégias estabelecidas.

O uso da tecnologia, especialmente do processo digital, enfatiza os valores de eficiência, celeridade e *accountability* do Poder Judiciário ao atender aos anseios de maior rapidez na tramitação dos feitos, mas sua implementação efetiva depende da quebra de paradigmas legais, jurisprudenciais e ainda culturais dos operadores do Direito.

A adoção de padronização mínima de condutas administrativas nas serventias, importante para a melhoria do desempenho das serventias, deve ser aplicada de modo que haja concordância prática entre a independência do juiz como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito e o princípio da razoável duração do processo, para o qual a gestão é elemento essencial de concretização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Traduzido por Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Ana M. Lopes de. *Carreiras no Serviço Público*. Disponível em <http://www.conline1.cjf.gov.br/.../sen/portaldaeducao/textos_fotos/carreira/textos/Carreiras/AnaMafalda_Portugal.doc>. Acesso: 14 de abril de 2007.

ALVES, Magda. *Como Escrever Teses e Monografias: um Roteiro Passo a Passo*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

AMARAL, Luciana. Gestores da Qualidade. *Justilex*. Ano IV, n. 46, out. 2005, p. 19-25.

ANTHONY, Scott D. *et al.* Mapping your Innovation Strategy. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, maio, 2006, p. 104-114

ARRABAL, Alejandro K. *Teoria e Prática da Pesquisa Científica*. 2. ed. Blumenau: Diretiva, 2006. CD-ROM. Windows 98 ou superior.

ARRUDA, Samuel Miranda. *O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *NBR 14724: Informação e Documentação – Trabalhos Acadêmicos – Apresentação*. 2. ed. Rio de Janeiro, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo, Malheiros, 2006.

BARCELAY, Michael. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkley: University of California Press, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora*. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999.

_____. *Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BASTOS, Antônio Adonias A. *O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo e a Reforma do Poder Judiciário: uma Desmistificação*. Disponível em: < http://www.unifacs.br/revistajuridica/edicao_abril2006/docente/doc1.doc>. Acesso em: 19 de junho de 2006.

BELGARD, William P.; RAYNER, Steven R. *Shaping the Future: a Dynamic Process for Creating and Achieving your Company's Strategic Vision*. [S.l.]: AMACON, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 12. ed. São Paulo: RT, 2007.

_____. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 17 de janeiro de 1973. *Código de Processo Civil*. 12. ed. São Paulo: RT, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

CARDOSO, José Eduardo M. Princípios Constitucionais da Administração Pública. In: MORAIS, Alexandre (Coord.). *Os 10 Anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 164.

CARVALHO DIAS, Ronaldo B. de. Direito à Jurisdição Eficiente e

Garantia da Razoável Duração do Processo na Reforma do Judiciário. *Revista de Processo*. São Paulo, nº 128, outubro de 2005, p. 164-174.

CASEY, Pamela. Defining Optimal Court Performance: the Trial Court Performance Standards. *Court Review* – Winter 1998, p. 24-32. Disponível em: <http://www.ncsconline.org/WC/Publications/Res_TCPS_DefiningOptCrtPerfTCPSPub.pdf> Acesso em: 23 de janeiro de 2007.

CENTRO DE JUSTIÇA E SOCIEDADE DA ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Org.). *A Reforma Silenciosa da Justiça*. Rio de Janeiro, 2006.

CENTRO DE PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA (DATAUnB). *Consultoria para Proposição do Sistema Integrado de Informações do Poder Judiciário: Relatório Final*. Brasília, 20 de março de 2006. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 20 de março de 2007.

_____. *Consultoria para Proposição do Sistema Integrado de Informações do Poder Judiciário: 14º relatório de atividades*. A imagem do Judiciário junto à população brasileira. Brasília, 21 de novembro de 2005. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 20 de março de 2007.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. P. *Administração Estratégica: Planejamento e Implantação da Estratégia*. São Paulo: Makron Books, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 7. ed. São Paulo: Campus, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

CHILDRESS, Stacey *et al.* How to Manage Urban School Districts.

Harvard Business Review. Boston: Harvard Business School Publishing, novembro, 2006, p. 55-68.

CLÈVE, Clémerson Merlin. A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, nº 54, jan/mar 2006, p. 28-39.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Tecnologia nos Processos Judiciais*. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20070908/not_imp48378,0.php>. Acesso em: 08 de setembro de 2007.

COLEMAN, Rick *et al.* *A Performance Audit of the Timeliness of Civil Cases in District Court*: Report to the Utah Legislature. 2005. Disponível em: <http://le.utah.gov/audit/05_05rpt.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2007.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Européia dos Direitos do Homem*: Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Roma, 04 de abril de 1950. Disponível em: <<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7510566B-AE54-44B9-A163-912EF12B8BA4/0/PortuguesePortugais.pdf>>. Acesso em 12 de março de 2007.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Administração da Justiça Federal*: Concurso de Monografias, 2004. Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2005.

CONGER, Jay A. *The Necessary Art of Persuasion*. Boston, Harvard Business School Publishing, 2000. Disponível em: <<http://www.amazon.com/Necessary-Art-Persuasion-OnPoint-Enhanced/dp/B00005REHK>>. Acesso em: 03 de março de 2007.

CROSS, Kelvin F. *Quick Hits: 10 Key Surgical Strike Actions to Improve Business Process Performance*. [S.l.]: AMACON, 2004.

COSTA LEITE, Paulo. A Importância de Aprimorar a Administração da Justiça. *Revista CEJ*. Brasília, n. 13, jan./abr. 2001, p. 99-102.

DALLA VIA, Alberto R. Las Garantías Constitucionales y la Tutela Judicial Efectiva. *Revista CEJ*. Brasília, n. 27, p. 24-37, out./dez. 2004.

DIAS, João Paulo; PEDROSO, João. As Crises e as Reformas da Administração da Justiça. *Revista Janus Online*. Disponível em: <http://www.janusonline.pt/2004/2004_3_4_1.html>. Acesso em: 23 de março de 2007.

DINIZ, Carlos Roberto F. Gestão Administrativa e Reforma do Poder Judiciário. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, n. 23, maio-jun. 2003, p. 24-34.

DIPP, Gilson. A Realidade da Administração da Justiça Federal. *Revista CEJ*. Brasília, n. 13, jan./abr. 2001, p. 103-119.

DWORKIN, Ronald. *Justice in Robes*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

_____. *Levando os Direitos a Sério*. Traduzido por Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ECO, Umberto. *Como se Faz uma Tese*. Tradução por Gilson César Cardoso de Sousa. São Paulo: Perspectiva, 1998.

EISENHARDT, Kathleen M.; SULL, Donald M. Strategy as Simple Rules. *Harvard Business Review on Advances in Strategy*. Boston: Harvard Business School Publishing, 2002, p. 95-123.

FABRI, Marco *et al.* *The Administration of Justice in Europe*. Bolonha: Lo Scarabeo, 2003.

FEDERAL JUDICIAL CENTER. *Law Clerk Handbook: a Handbook for Law Clerks to Federal Judges*. 2nd. ed. [S. l], 2007. Disponível em:

<<http://www.fjc.gov>>. Acesso em: 15 de agosto de 2007.

_____. *Deskbook for Chief Judges of U.S. District Court*. 3rd. ed. [S. l.], 2003. Disponível em: <<http://www.fjc.gov>>. Acesso em: 21 de março de 2007.

FLORIDA, Richard; GOODNIGHT, Jim. Managing for creativity. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, jul/ago, 2005.

FORDE, Michael. *What Model of Court Governance Would Optimize the Expedient Delivery of Justice, Judicial Independence and the Accountability of Queensland's Court System?* Brisbane, jul., 2001. Disponível em: < <http://www.courts.qld.gov.au/publications/articles/speeches/forde090701.pdf>>. Acesso em: 21 de março de 2007.

GALASSO, Alfredo. *La Nostra Riforma della Giustizia*. Disponível em: <http://www.genovaweb.org/legalita_2/alfredo_galasso_nostrariformadellagiustizia.htm>. Acesso em: 20 de março de 2007.

GESTALEAL, Rogério. *Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais do Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*. 5. ed. São Paulo: RCS Jurídico, 2006.

GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GUR-ARIE, Mira. *Legal and Court Staff in the United States Judiciary: Seminar on the Management of the Assistan Personnel to Judges*. Changzhou, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.fjc.gov>>. Acesso em: 21 de março de 2007.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional*. Traduzido por Gilmar F. Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HAMEL, Gary. The Why, What, and How of Management Innovation. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, fev. 2006, p. 96-104.

HANSON, Roger. A. *Jurisdiction, Caseload, and Timeliness of State Supreme Courts*, jun. 2001. Disponível em: <www.ncsconline.org/WC/Publications>. Acesso em: 20 de março de 2007.

HARVARD BUSINESS SCHOOL. *Project Management Manual*. Boston: Harvard Business School Publishing, 1996. Disponível em: <<http://www.inspections.cn-exports.com/BUILDING-HARVARD-BUSINESS-SCHOOL-PROJECT-MANAGEMENT-MANUAL.PDF>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2007.

HEIFETZ, Ronald A.; LAURIE, Donald L. *The Work of Leadership*. Boston: Harvard Business School Publishing, 2001. Disponível em: <<http://www.amazon.com/Work-Leadership-HBR-OnPoint-Enhanced/dp/B00005REHG>>. Acesso em: 03 de março de 2007.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Traduzido por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

_____. *A Força Normativa da Constituição*. Traduzido por Gilmar F. Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

_____. *Escritos de Derecho Constitucional*. Traduzido por Pedro Cruz Villalón. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

HIEN, Eckart. A Reforma do Sistema Judicial Alemão. *Revista CEJ*. Brasília, n. 34, jul./set. 2006, p. 52-55.

HOFFMAN, Paulo. *Razoável Duração do Processo*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

_____. O Direito à Razoável Duração do Processo e a Experiência Italiana. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 9, n. 782, 24 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7179>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2007.

HUMER, Franz. Moments of Truth: Global Executives Talk About the Challenges that Shaped them as Leaders. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, jan. 2007, p. 17-18.

ITALIA. *Legge 24 marzo 2001, n. 89. Previsione di Equa Riparazione in Caso di Violazione del Termine Ragionevole del Processo e Modifica Dell'articolo 375 del Codice di Procedura Civile*. Gazzetta Ufficiale, Roma, n. 78 del 3 aprile 2001. Disponível em: <www.camera.it/parlam/leggi/010891.htm>. Acesso em: 13 de março de 2007.

KANTER, Rosabeth Moss. Innovation: the Classic Traps. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, nov. 2006, p. 72-84.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. How to Implement a New Strategy Without Disrupting your Organization. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, mar. 2006, p. 100-109.

KOTTER, John P. Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, jan. 2007, p. 96-104.

_____. What Leaders Really do. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, dez. 2001.

MACIEIRA, Maria Elisa B. *Estudo de Casos e Práticas Inovadoras*. Rio

de Janeiro: FGV Direito Rio, 2006.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles A. Notas a respeito da eficácia ou aplicabilidade da norma constitucional. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte, nº 65, jul. 2006, p. 7530-7538.

MANKINS, Michael C.; STEELE, Richard. Turning Great Strategy Into Great Performance. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, jul./ago., 2005.

MARQUES DE LIMA, Francisco Géron. *Fundamentos Constitucionais do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARQUES, Luiz Guilherme. Reflexões sobre a Justiça Civil Inglesa. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 4, n. 45, set. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=928>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2007.

MENDES, Gilmar F. Os Direitos Fundamentais e seus Múltiplos Significados na Ordem Constitucional. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 10, janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2007.

MENDES, Gilmar F. *et al. Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *O Processo da Estratégia*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV: Direitos Fundamentais. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MOREIRA, José Carlos. A Duração do Processo: Alguns Dados Comparativos. *Revista Seleções Jurídicas COAD*. Rio de Janeiro, maio de 2004, p. 7-10.

_____. O problema da duração dos processos: premissas para uma discussão séria. *Revista Seleções Jurídicas COAD*. Rio de Janeiro, maio de 2006, p. 17-20.

MÜLLER, Friederich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS. *Trial Court Performance Standards: Desk Reference Manual*. 2003. Disponível em: <<http://www.ncsconline.org>>. Acesso em: 17 de abril de 2007.

NIGRO, Casimiro. *La Legge “Pinto” – Genesi e Ragioni*. Disponível em: <www.unilink.it/cedu/media/GuidaPinto.pdf>. Acesso em: 15 de março de 2007.

NORONHA, João Otávio de. O Custo do Processo. Avaliação e Análise. *Revista CEJ*. Brasília, n. 13, jan./abr. 2001, p. 103-119.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969*. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 12 de março de 2007.

OSTROFF, Frank. Change Management in Government. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, maio, 2006, p. 141-149.

PITMAN, Brian. Leading for Value. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, abr., 2003, p. 3-6.

PORTER, Michael E. What is Strategy? *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, nov./dez. 1996, p. 61-78.

RAMOS, Carlos H. A Promessa de Duração Razoável do Processo e o Direito Processual Público. *Revista Dialética de Direito Processual*. São Paulo, n° 32, nov. 2005, p. 21-31.

RENAULT, Sérgio R. T. O Poder Judiciário e os Rumos da Reforma. *Revista do Advogado*. São Paulo, n. 75, abr. 2004, p. 96-103.

ROCHA, Sílvio Luís F. da. Duração Razoável dos Processos Judiciais e Administrativos. *Interesse Público*. Porto Alegre, n° 39, set/out 2006, p. 73-80.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SANTOS, Boaventura da S. *et al. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o Caso Português*. Porto: Afrontamento/ CES/ CEJ, 1996.

SELEM, Lara C. de Alencar. A Modernização da Gestão Judiciária. *Revista Jurídica Consulex*. Ano VIII, n. 187, out. 2004, p. 13.

SHACKELFORD, Bill. *Project Management Training*. [S.l.]: American Society for Training and Development, 2004.

SIFUENTES, Monica J. Inovações na Administração e Funcionamento da Justiça Federal. *Revista CEJ*. Brasília, n. 33, abr./jun. 2006, p. 62-71.

SILVA, Claudia Dantas Ferreira da. Administração Judiciária: Planejamento Estratégico e a Reforma do Judiciário Brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 976, 4 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8062>>. Acesso em: 12 jan. 2007.

SILVA, Ivo Barcelos da. A Motivação dos Juízes e Servidores como Técnica de Eficiência. *Revista CEJ*. Brasília, n. 24, jan./mar. 2004, p. 43-48.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Leonardo Peter da. A Administração Judiciária e o Planejamento Estratégico. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 874, nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7562>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2007.

SLAIBI FILHO, Nagib. Administração Judiciária e Organização Judiciária. *Revista Seleções Jurídicas COAD*. Rio de Janeiro, jul. 2005, p. 35- 43.

_____. Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3348>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2007.

_____. Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo Judicial e Administrativo. *Revista da Emerj*. Rio de Janeiro, vol. 3, nº 10, 2000, p. 118-142.

STRALSER, Steven. *MBA in a Day*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2004.

STRAUSS, Daniel. Análise da Atuação Institucional do Poder Judiciário e de Agentes Afins. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. Vol. 27, julho, 2003.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. *Processo Judicial Digital: Perspectiva da Justiça Federal da 5ª Região*. Recife, 2006. Disponível em: <www.tfr5.gov.br>. Acesso em: 20 de março de 2007.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida M. A Crise da Justiça e do Processo e a Garantia do Prazo Razoável. *Revista de Processo*. São Paulo, nº 112, out/dez 2003, p. 240-267.

NOTAS

¹ Juiz Federal. Bacharel pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. MBA em Poder Judiciário pela Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestrando em Ciências Jurídico-políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

² Art. 2. (*Diritto all'equa riparazione*). – 1. *Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione. 2. Nell'accertare la violazione il giudice considera la complessità del caso e, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o a comunque contribuire alla sua definizione...*

³ 6. *La corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per cassazione. Il decreto é immediatamente esecutivo.*

⁴ Sobre o tema, ver Capítulo 3, Seção 3.1.

⁵ Por exemplo: art. 111 da Constituição da Itália; art. 20.4 da Constituição de Portugal; art. 17 da Constituição do México.

⁶ Sobre o tema, ver Capítulo 2, Seção 2.7.

⁷ Sobre o tema, ver Capítulo 3, Seção 3.1

⁸ La riforma dell'ordinamento giudiziario è una delle vie da percorrere attraverso l'ammmodernamento e la riorganizzazione del servizio giustizia (...) per realizzare il "giusto processo" previsto dalla Costituzione, occorre intervenire sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

⁹ *Management is doing things right; leadership is doing the right things.*

¹⁰ Sobre o tema, ver Capítulo 5, Seção 5.2.

¹¹ Estatísticas disponíveis nos sites do Conselho Nacional de Justiça (www.cnj.gov.br), do Conselho da Justiça Federal (www.jf.gov.br) e nos sites institucionais de quase todos os tribunais brasileiros.

GESTÃO AMBIENTAL NO PODER JUDICIÁRIO

Leonardo Resende Martins¹

RESUMO

Diante do desafio de compatibilizar o desenvolvimento econômico e a tutela do meio ambiente e tendo em vista a gradual tomada de consciência ambiental por parte dos cidadãos e das instituições, o artigo questiona as estratégias que o Poder Judiciário deve assumir para cumprir sua responsabilidade ambiental. Para tanto, parte-se inicialmente da análise dos modelos de gestão ambiental utilizados nas organizações privadas, em especial o ISO 14000, para, em seguida, aferir a utilidade de sua aplicação no seio da Administração Judiciária. À luz dos avanços normativos trazidos pela Constituição Federal de 1988 no campo do meio ambiente, conclama-se o juiz, inspirado por uma ética ambiental, a interpretar tais princípios constitucionais de modo a extrair-lhes a máxima efetividade. Em seguida, especificam-se as principais estratégias de gestão ambiental no âmbito do Poder Judiciário, com ênfase nas medidas sugeridas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Recomendação nº 11/2007. Ao final, salientam-se algumas experiências de políticas ambientais adotadas nos tribunais brasileiros, que servem de exemplo para outros órgãos judiciários.

PALAVRAS-CHAVE: gestão, meio ambiente, Poder Judiciário.

1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Um dos grandes desafios da humanidade, em sua trajetória, tem

sido o de relacionar-se com o meio em que se encontra. Mesmo em tempos remotos, com o surgimento das grandes civilizações urbanas, passou-se a perceber os riscos que a utilização imoderada dos recursos naturais poderia trazer para a vida humana. Exemplo disso foi a civilização maia, cujo declínio teve como fator relevante a devastação de áreas de florestas, degradando a qualidade de vida e impondo a miséria no seio daquela sociedade.

No entanto, foi com a intensificação do processo de industrialização, nos séculos XIX e XX, que o homem percebeu, de maneira mais clara, os problemas decorrentes da exploração desenfreada da natureza. Com efeito, se antes os recursos naturais pareciam infinitos, agora a escassez deles aponta para uma grave barreira ao tão almejado desenvolvimento econômico das nações.

O conflito entre desenvolvimento e meio ambiente tornou-se ainda mais dramático a partir da segunda metade do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, quando a sociedade global se viu diante de sucessivos desastres ambientais, como: a contaminação por mercúrio da Baía de Minamata, Japão, em 1956; o acidente que liberou uma densa nuvem de um desfolhante conhecido como *agente laranja* em Seveso, Itália, em 1976; o vazamento de 25 toneladas de isocianato de metila, em Bhopal, Índia, em 1984, que causou a morte de mais de 3 mil pessoas e a intoxicação de mais de 200 mil; o acidente na usina de Chernobyl, na ex-União Soviética, hoje Ucrânia, em 1986; e o derramamento de cerca de 44 milhões de litros de petróleo causado pelo acidente com o navio Exxon-Valdez, no Alasca.

Tais eventos, inevitavelmente, levaram a comunidade internacional a refletir sobre a necessidade de estabelecer parâmetros normativos que assegurassem a tutela do meio ambiente, de forma a permitir que as gerações futuras pudessem usufruir dos recursos necessários à garantia da qualidade de vida. Destacam-se, nesse contexto, as conferências da

Organização das Nações Unidas realizadas em Estocolmo, Suécia (1972), e no Rio de Janeiro (1992), das quais resultaram importantes declarações que iriam pautar o debate sobre meio ambiente e desenvolvimento.

Com a gradual tomada de consciência ambiental por parte dos cidadãos, algumas empresas começaram a perceber a relevância de instituir uma estratégia capaz de harmonizar o respeito à natureza e a necessidade de se manter competitivo economicamente, fator fundamental para atrair os consumidores “verdes”, ou seja, aqueles que estariam dispostos a pagar um pouco mais por produtos ecologicamente corretos.

Dentro desse processo, o elemento *meio ambiente* passa a ser considerado nas tomadas de decisões no seio empresarial, levando à instituição de sistemas de gestão ambiental, com o objetivo de controlar as rotinas, os procedimentos e as informações de interesse ambiental para, assim, melhor gerir tais aspectos, com vistas a um melhoramento contínuo.

Ocorre que não só as empresas têm um papel relevante a ser cumprido em prol da qualidade ambiental. O Poder Público também deve assumir sua cota de responsabilidade, notadamente na formulação, execução e no controle de políticas ambientais. Mas, além disso, não se pode perder de vista que os entes da Administração Pública são grandes consumidores de recursos naturais, sendo, por consequência, responsáveis pela poluição que produzem.

O Poder Judiciário, como ente governamental presente em todo o território nacional, insere-se nesse contexto de modo notável, pois, além de constituir-se em peça fundamental para assegurar a efetividade das normas ambientais por meio da jurisdição, é causador de significativo impacto ambiental, principalmente no que tange ao consumo de papel, água e energia.

Nesse ponto, surge uma indagação: como o Poder Judiciário deve ser gerenciado com vistas a cumprir sua missão de velar pelo respeito

ao meio ambiente, assegurando a eficácia social das normas ambientais e, ao mesmo tempo, proporcionando serviços com o menor impacto ambiental possível?

A partir de tal reflexão básica, lança-se uma pesquisa para avaliar a possibilidade de implementação de um sistema de gestão ambiental adequado às particularidades dos órgãos judiciários, capaz de atender aos desideratos acima traçados.

2 A RELEVÂNCIA ATUAL DA QUESTÃO AMBIENTAL

A recente divulgação de relatórios de pesquisadores reunidos sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, alertando para os iminentes e gravíssimos riscos para a vida no planeta Terra decorrentes do aquecimento global, fez com que a questão ambiental retomasse o centro das discussões nos diversos fóruns internacionais. Prova disso foi a concessão do *Prêmio Nobel da Paz* para o Ex-vice-presidente dos Estados Unidos Al Gore, que, de uma vez por todas, engajou-se na militância ambientalista para expor ao mundo o assustador cenário causado pelo aquecimento global, vindo a produzir o documentário *Uma verdade inconveniente*, vencedor do prêmio Oscar em sua categoria.

Finalmente, parece que mesmo os países que, a exemplo dos Estados Unidos, resistiam à adoção de políticas mais rigorosas de qualidade ambiental agora reconhecem a urgência do estabelecimento de ações imediatas voltadas para frear ou amenizar as consequências de tais catástrofes. Desenvolvidos ou não, todos os países devem fixar suas estratégias, preferencialmente de maneira integrada, com o objetivo de contribuir para a redução das emissões de gases com efeito estufa, como o dióxido de carbono (CO₂) e o metano (CH₄).

Além disso, outras questões ambientais ganham igual relevo,

como a progressiva escassez de recursos energéticos, a ameaça à biodiversidade, a má distribuição da oferta de água, o empobrecimento dos solos, as epidemias transnacionais, etc., exigindo uma postura firme, rápida e concatenada da comunidade internacional.

Fortalece-se também a noção de *desenvolvimento sustentável*, no sentido de que o crescimento (desenvolvimento) econômico deve ser buscado através da manutenção de determinados recursos a serem utilizados por esta e pelas gerações vindouras. É o desenvolvimento sem perder de vista a necessidade de guarda e reposição, natural ou artificial, dos instrumentos e insumos envolvidos e usados na concretização das potencialidades máximas do homem e do meio ambiente.

Foi justamente por ocasião da *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, a chamada *Cúpula da Terra*, em 1992, no Rio de Janeiro, que tal conceito foi incorporado, de uma vez por todas, como verdadeiro princípio jurídico. O documento final da dita conferência restou intitulado *Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* e consagrou o desenvolvimento sustentável como seu princípio nº 3, com a seguinte redação: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras”.

Aos governos, portanto, resta imperativo construir um diálogo com as entidades da sociedade civil, visando ao estabelecimento de políticas públicas destinadas a cuidar das várias facetas da questão ambiental. Nenhuma solução será viável se não houver um mútuo comprometimento dos agentes públicos e privados.

Nesse contexto, gradualmente as pessoas começam a assimilar a necessidade de alterar seu padrão de vida. Em busca de um bem-estar mais duradouro, cresce o número de consumidores “verdes”, que passam a cobrar das empresas uma postura ambientalmente responsável. Estas,

por sua vez, para não ficarem de fora dessa valiosa fatia do mercado, começam a adotar estratégias de gestão capazes de aliar a competitividade, indispensável numa economia capitalista, ao respeito ao meio ambiente.

A Administração Pública não está alheia a essa dinâmica. Seja estabelecendo marcos normativos e políticas públicas, seja fiscalizando eventuais descumprimentos à legislação ambiental e dirimindo controvérsias, cada vez mais o Estado é chamado para lidar com questões ambientais.

Ademais, o Poder Público, em suas diversas instâncias, é uma imensa organização e, conseqüentemente, grande consumidor de recursos naturais. Por isso, deve igualmente zelar pela adoção de estratégias eficientes de gestão ambiental, para minorar os impactos causados por sua própria máquina administrativa.

3 QUALIDADE E GESTÃO AMBIENTAL

3.1 Sistemas de Gestão Ambiental (SGA)

A estratégia clássica de direcionamento e controle das condutas humanas com vistas a ordenar o uso dos recursos naturais é aquela denominada *comand-and-control*. Por meio de comandos legais, impõe-se às empresas e aos cidadãos um determinado nível de desempenho que, aos olhos dos legisladores e administradores públicos, seria suficiente para assegurar uma qualidade ambiental aceitável.

Ocorre que a adoção isolada de tal política peca por sua pouca eficácia. Isso se dá porque, de regra, o Poder Público não possui todas as informações necessárias para avaliar, com precisão, qual o padrão ótimo de qualidade ambiental, do ponto de vista econômico e social. Na verdade, são as empresas que, em geral, detêm os dados mais específicos acerca dos riscos ambientais dos serviços e produtos que oferecem ao

mercado. Em face da assimetria informativa e considerando também o forte *lobby* realizado pelas empresas junto aos representantes do poder político, a Administração Pública tende a subestimar as exigências normativas dirigidas àqueles que usufruem dos recursos naturais de maneira mais intensiva. Some-se a isso o custo elevado para, no exercício do poder de polícia ambiental, fiscalizar-se a obediência às inúmeras regras instituídas em todo o território. Pouco adianta, de fato, que a lei estabeleça prescrições rigorosas se não há um mecanismo capaz de identificar quem as cumpre ou não.

Para superar tais deficiências, surgem, nos anos 1980, políticas ambientais com foco no uso de instrumentos econômicos, como impostos ou subsídios, como forma de estimular (ou desestimular) determinadas práticas. Além disso, a demanda por maior qualidade ambiental, fruto da grande mobilização social verificada no início da década de 1990, favoreceu o surgimento de abordagens inovadoras, com uma visão mais ampla e integrada do fenômeno, pautada pelo princípio do desenvolvimento sustentável.

É nesse cenário que se constrói a noção de *gestão ambiental*, uma tentativa de induzir-se uma melhor interação entre o setor empresarial (em especial o industrial) e a tutela do meio ambiente.

Patrícia Nunes Lima Bianchi² realça que:

Foi a partir de 1992 que a gestão ambiental começou a ser apresentada como um fator de sucesso para as empresas, no que diz respeito à aceitação dos seus produtos no mercado externo, apresentando-se, muitas vezes, como um fator decisivo para a sobrevivência de muitas delas. Com essa nova visão “privada” da gestão do meio ambiente, as empresas passaram a ter uma nova preocupação a ser encarada seriamente: a competitividade e, em última análise, o lucro.

[...]

Assim, defende-se que “proteção ambiental é boa para o negócio”. Todavia, sabe-se que o investimento em tecnologias

limpas e a implementação de um sistema de gestão ambiental podem custar caro para uma empresa, dependendo do porte e das condições da mesma. Mas está-se difundindo a idéia de que abdicar dessa nova postura, hoje internacionalmente imposta, pode custar ainda mais caro.

Na mesma linha, enfatizando a necessidade de as organizações desenvolverem uma política de gestão ambiental proativa, ensina Carmen Sílvia Sanches³:

A autorregulação também se estende a empresas agindo por sua própria iniciativa e interessadas no desempenho de seus próprios negócios. Nesse sentido, empresas industriais adotam posturas proativas em relação ao meio ambiente mediante a incorporação dos fatores ambientais nas metas, políticas e estratégias da empresa, considerando os riscos e os impactos ambientais não só de seus processos produtivos, mas também de seus produtos. Assim, a proteção ambiental passa a fazer parte de seus objetivos de negócios, e o meio ambiente não é mais encarado como um adicional de custo, mas como uma possibilidade de lucros, em um quadro de ameaças e oportunidades para a empresa.

Ocorre que, para bem gerenciar as variáveis ambientais, é fundamental ter os meios para controlá-las. Afinal, não se pode gerir aquilo que não se controla. Nesse contexto, revela-se a necessidade de desenvolver um Sistema de Gestão Ambiental (SGA), compreendido como “o conjunto de responsabilidades organizacionais, procedimentos, processos e meios que se adotam para a implantação de uma política ambiental em determinada empresa ou unidade produtiva”, funcionando, em essência, como “o método empregado para levar uma organização a atingir e manter-se em funcionamento de acordo com as normas estabelecidas, bem como para alcançar os objetivos definidos em sua política ambiental”⁴.

Não se pode, por fim, deixar de registrar que o desenvolvimento

de um Sistema de Gestão Ambiental tem como pressuposto a conscientização dos integrantes da organização da necessidade de adotar estratégias voltadas à utilização racional e eficiente dos recursos naturais.

3.2 Sistema de Gestão Ambiental ISO 14000

O principal modelo de sistema de gestão ambiental, e comumente adotado por empresas, é aquele fixado nas normas da série ISO 14000. Tais normas foram editadas pela entidade denominada International Organization for Standardization (ISO) — em português, Organização Internacional para Padronização —, um organismo internacional não governamental, sediado em Genebra, Suíça, que aglomera entes de normalização de 158 países. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é quem representa o Brasil na ISO.

A série ISO 14000 funciona como um *standard* internacional, que especifica os requisitos de um sistema de gestão ambiental que permita a uma organização formular uma política ambiental e estabelecer os objetivos tendo em conta as prescrições legislativas e as informações relacionadas aos impactos ambientais significativos.

O principal motivo para uma organização instituir um sistema de gestão ambiental é o propósito de alcançar e demonstrar bom desempenho ambiental, através do controle dos impactos de suas próprias atividades, com a adoção de uma política ambiental expressa, na qual restem definidos os objetivos de melhoramento contínuo.

Nos termos da norma ISO 14001, um Sistema de Gestão Ambiental (SGA) deve cumprir requisitos relativos a: (a) política ambiental, (b) planejamento, (c) implementação e operação, (d) verificação e ação corretiva e (e) análise crítica pela direção.

Como se pode ver, o sistema preconizado pela norma ISO 14001,

na verdade, segue o modelo conhecido como PDCA (*Plan – Do – Check – Act*), um ciclo que define uma sequência lógica que inicia pelo planejamento (*plan*), passa pela efetiva realização daquelas ações que foram planejadas (*do*), cabendo, em seguida, verificar-se se o resultado condiz com aquilo que era esperado ou se atendeu às expectativas planejadas (*check*), para depois corrigir-se o que eventualmente restou em desacordo com os objetivos (*act*). O importante é que tal sequência deve ser repetida continuamente, como que um ciclo em infinita espiral, sempre com o propósito de obter-se a melhoria contínua.

É possível perceber que, conquanto seja extremamente detalhada na exigência dos procedimentos que devem ser adotados para a implantação de um SGA, a norma ISO 14001 não determina metas específicas e, por essa razão, pode ser adotada por empresas de qualquer tipo e tamanho⁵.

Quanto aos benefícios decorrentes da instituição de um SGA, a norma ISO 14004 salienta que tal sistema transmite confiança às partes interessadas (*stakeholders*) de que efetivamente há um compromisso da direção com sua política, seus objetivos e suas metas, com uma ênfase predominante sobre as ações preventivas, em vez das ações corretivas, com foco na melhoria contínua. No mais, com a implantação de um SGA, resta mais evidenciado o cumprimento às exigências legais, facilitando, inclusive, o relacionamento com os órgãos de poder de polícia ambiental.

Após adotar um SGA, a organização não precisa necessariamente passar pelo processo de certificação, podendo simplesmente limitar-se a emitir autodeclarações, a partir de avaliações periódicas internas destinadas a acompanhar a conformidade dos procedimentos de gestão ambiental, submetendo-se à fiscalização por parte daqueles com quem mantém vínculos institucionais. A certificação, por sua vez, é um procedimento realizado por um terceiro, um Organismo de Certificação Credenciado

(OCC), que, no Brasil, deve ser credenciado junto ao Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).

3.3 Sistema Emas de Gestão Ambiental

Como já ressaltado, o sistema de gestão ambiental preconizado pela série ISO 14000, por se tratar de um *standard* internacional, é o que goza de maior prestígio, conquistando um maior número de adeptos em todo o mundo.

No entanto, também merece registro o sistema de gestão ambiental proposto pela União Europeia, denominado Emas (Eco-Management and Audit Scheme).

O sistema Emas foi originalmente concebido pelo Regulamento nº 1.836/1993 do Conselho da Comunidade Econômica Europeia, tendo sido posteriormente substituído pelo Regulamento nº 761/2001 do Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, o qual versa sobre a “adesão voluntária das organizações a um sistema comunitário de ecogestão e auditoria”.

Afora o fato de que o sistema Emas é oriundo de deliberação da União Europeia e o sistema ISO 14000 é de um organismo internacional não governamental, a principal diferença entre os dois modelos está no foco. Com efeito, enquanto a série ISO 14000 se preocupa primordialmente com os chamados *aspectos ambientais diretos* de uma organização, ou seja, aqueles que podem ser gerenciados por ela, o Emas volta suas atenções para os aspectos indiretos, ou seja, para aqueles cujo controle integral de gestão a organização pode não possuir, como, por exemplo, o comportamento ambiental de empreiteiros e fornecedores, investimentos de capital, concessão de empréstimos e serviços de seguro, concepção e desenvolvimento de embalagem e outras questões relacionadas com produtos⁶.

Em face dessa visão mais abrangente, que não se limita aos impactos ambientais gerados pela própria organização, o Emas tende a servir de um modo mais adequado às entidades públicas que pretendam instituir um sistema de gestão ambiental. Realmente, em se tratando de um ente da Administração Pública, não se pode deixar de ignorar que suas atividades se projetam e determinam, de forma marcante, a conduta dos particulares. Assim, o controle de tais influxos externos à gestão administrativa do órgão em si é fundamental para aferir se aquela entidade está alcançando um desempenho em matéria ambiental.

Essa ótica diferenciada, que inspira o Emas, certamente será útil quando da tentativa de aplicar-se um sistema de gestão ambiental em organizações públicas, inclusive no Poder Judiciário.

4 MEIO AMBIENTE E PODER JUDICIÁRIO

4.1 O Meio Ambiente como Valor Constitucional

A Constituição Federal brasileira de 1988 destinou ao meio ambiente uma atenção que jamais havia sido dedicada na história do constitucionalismo pátrio. Com efeito, rompendo com o perfil autoritário do regime constitucional anterior, a nova Carta Magna abriu espaços para os chamados *novos direitos*, concebidos num contexto de redemocratização, conferindo uma nova dimensão à atuação das instituições e dos agentes do Direito.

Pela primeira vez, todo um capítulo é destinado à temática ambiental, do qual erige o art. 225, cujo *caput* consagra que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para

as presentes e futuras gerações”.

Além do dispositivo acima transcrito, o Constituinte reforçou o prestígio constitucional do meio ambiente em outras oportunidades, por exemplo, quando estabeleceu a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica (art. 170, VI) ou quando condicionou o cumprimento da função social da propriedade à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art. 186, III).

A Constituição brasileira de 1988 parece ter instituído aquilo que J. J. Gomes Canotilho⁷ denominou “Estado Constitucional Ecológico”, cuja ideia central é a de que o Estado constitucional, além de ser um Estado de Direito democrático e social, há de ser regido por princípios ambientais, apontando para formas novas de participação política condensadas na expressão *democracia sustentada*.

O que importa, em verdade, é que a Constituição oferece um verdadeiro arsenal de normas que servem de relevante fundamento jurídico para postulações dirigidas à concretização de uma ética ambiental, pautada no respeito aos seres, na solidariedade, na corresponsabilidade e no desenvolvimento sustentável. Como bem destacou Anderson Furlan⁸, “o juiz não precisa de muito esforço para justificar decisão em favor do meio ambiente”.

4.2 A Interpretação das Normas Ambientais

Consoante salientado no tópico anterior, é possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio constitucional de tutela do meio ambiente.

Desde logo, cabe ressaltar que, por se tratar de uma norma principiológica, não se deve extrair a equivocada conclusão de que a proteção do meio ambiente seria uma mera exortação retórica, um

simples programa. Na perspectiva pós-positivista, os princípios assumem inabalável força normativa, a qual é reforçada pela supremacia inerente aos postulados cristalizados no texto da Constituição, o principal *habitat* dos princípios.

Velando pela máxima efetividade dos princípios ambientais, deve o intérprete buscar extrair-lhes o significado e o alcance capazes de conferir à norma a maior possibilidade de obtenção de efeitos práticos. O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado não pode, assim, transformar-se em uma promessa vazia, razão pela qual sua eficácia deve se projetar amplamente.

Nesse contexto, o juiz assume uma função essencial, a qual restou bem delineada por André Trigueiro⁹:

O juiz brasileiro tem por dever o exame e a apreciação percuciente dos pleitos de responsabilização dos infratores ambientais. É do juiz que vai depender a redução da idéia de impunidade, sensação que estimula outras condutas infracionais. A ele, juiz, e à cidadania consciente, incumbe concretizar as mensagens normativas do constituinte e legar às gerações vindouras um mundo saudável, um mundo de natureza respeitada, um mundo mais digno, mais justo e melhor.

Os referidos parâmetros hermenêuticos devem servir de guia ao juiz não só para interpretar as normas jurídicas ambientais. Em verdade, inspirado pela busca da efetividade da proteção do meio ambiente, o magistrado deve realizar uma profunda reflexão sobre seus valores e sua forma de ver a vida e o mundo.

4.3 O Juiz e a Ética Ambiental

Uma instituição é formada por homens e mulheres, os quais trazem dentro de si seus valores, suas aspirações, seus desejos, suas dúvidas,

seus medos, suas esperanças. Para alterar uma cultura organizacional, é preciso antes que se promova uma revisão dos valores dos indivíduos que a compõem.

Nesse sentido, para que o Poder Judiciário introduza um sistema de gestão ambiental realmente eficaz, é indispensável que os juízes (e servidores) estejam comprometidos com uma ética ambiental. Eis a lição de José Renato Nalini¹⁰:

Formar uma consciência ambiental ética, contudo, mostra-se como única alternativa para viabilizar a vida num planeta sujeito a tantas degradações. Uma ética ambiental que inverta a pretensiosa concepção de que a natureza é apenas meio; e os objetivos do homem, o único fim. Mostra-se urgente a revitalização dos valores éticos quais a bondade e a solidariedade, com incidência também sobre a natureza.

Maria Carmen Cavalcanti de Almeida¹¹, por sua vez, fundamenta sua proposta de ética ambiental fundada na concepção de ética das virtudes:

A idéia-chave por detrás de uma ética ambiental baseada nas virtudes é de que não podemos causar danos ao meio ambiente sem que, com isso, causemos danos a nós mesmos e aos demais seres humanos. Na realidade, nosso modo de ser e agir é a razão da degradação do meio ambiente, não podemos, pois, continuar circunscritos a uma busca egoísta da felicidade, monopolizando o habitat e os recursos naturais dos quais dependem a sobrevivência das demais espécies.

Para Anderson Furlan¹², o juiz não pode assumir uma posição passiva, reativa em relação a tais fenômenos, sob pena de gravíssima omissão no cumprimento de seu mister constitucional. Para ele, o magistrado há de demonstrar uma postura ativa na tutela do meio ambiente. Eis o que sustenta Furlan¹³:

Por postura judicial ativa, em matéria ambiental, deve ser entendida a capacidade de o juiz — liberto dos antolhos positivistas que resumem sua atividade, seu raciocínio, aos parâmetros da lógica formal, subserviente ao falso paradigma da segurança jurídica — utilizar toda a indumentária teórico-jurídica, imposta e posta à sua disposição, com a finalidade precípua de salvaguardar, defender e reagir energicamente contra qualquer ameaça ao meio ambiente. Deixar de ser a montesquiana “inanimada boca que pronuncia as palavras da Lei”, servo que coxeia atrás da carruagem do sistema, desideologizado, neutro, para assumir a dimensão política de sua atividade, tornar-se law maker sem legislar, não se ocultando por detrás de dogmas esclerosados e aceitando as implicações morais e práticas de suas escolhas.

Como afirmam Vladimir Passos de Freitas e Gilberto Passos de Freitas¹⁴, “o juiz não deve ser o espectador apático dos fatos que lhe são submetidos”. Para eles, o juiz tem uma missão relevante na difusão de uma ética ambiental, seja no exercício da jurisdição, seja fora dela:

Como representante do Poder Público, poderá, dependendo do local e da época em que atue, exercer importante papel. Como juiz de comarca interiorana, sua presença servirá de grande estímulo nas atividades estudantis ou comunitárias de defesa do meio ambiente. Nas associações, poderá estimular a realização de cursos, concursos e atividades assemelhadas.

Deve o juiz, portanto, individual ou solidariamente, buscar vivenciar os princípios da ética ambiental no dia a dia, de modo a comprometer-se, de corpo e alma e em todas as dimensões de sua vida, com a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sem a conscientização de juízes e servidores, não há sistema de gestão ambiental que consiga vingar, com sustentabilidade, no âmbito do Poder Judiciário.

4.4 Responsabilidade Ambiental do Poder Judiciário

Como já exposto acima, a Constituição Federal de 1988 impõe

ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. Interpretando tal dispositivo, Jarbas Soares Junior¹⁵ salienta que “a expressão ‘poder público’, inserida no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, inclui também o Poder Judiciário, cabendo, assim, ao juiz, garantir a correta utilização dos recursos naturais”.

Nesse contexto, o Poder Judiciário exerce sua responsabilidade ambiental por meio de ações jurisdicionais e ações administrativas.

Jurisdicionalmente, o juiz processa e julga as demandas de cunho ambiental, com destaque para as ações civis públicas, ações populares e ações de desconstituição de infrações aplicadas pelos órgãos com poder de polícia ambiental. Por força da constitucionalização das normas ambientais, promovida pela Constituição Federal de 1988, o juiz deve interpretá-las de modo a extrair-lhes o maior potencial de efetivação, para que a legislação — uma das mais avançadas do mundo — não se torne ineficaz.

No que tange à Administração da Justiça, a adoção de um sistema de gestão ambiental pode proporcionar redução dos impactos na natureza, otimizando a utilização dos recursos e propiciando um ambiente de trabalho saudável.

Nessa linha, os modelos de gestão ambiental adotados em empresas, em especial os definidos nas normas da série ISO 14000, podem servir de paradigma a ser seguido pelo Poder Judiciário. No entanto, as diferenças entre organizações privadas e públicas (natureza, estrutura, missão, objetivos, regulação jurídica, etc.) impõem algumas adaptações para a implementação no seio do Judiciário.

Independentemente de possuírem uma política ambiental bem definida e um sistema integrado de gestão institucionalizado, vários Tribunais no Brasil, como se verá no tópico seguinte, já vêm adotando

projetos de alto interesse ambiental, como programas de coleta seletiva e reciclagem de papel (ou mesmo a não utilização de papel em virtude da informatização do processo), mecanismos de redução do consumo de água e energia elétrica, realização de cursos e seminários sobre Direito e Educação Ambiental, especialização de varas em matéria ambiental, desenvolvimento de ações de saúde ocupacional e outros.

Frise-se que iniciativas de tal jaez vão ao encontro do recente movimento de aprimoramento e profissionalização da gestão do Poder Judiciário e em nada atrapalham a consecução de outros objetivos prioritários, como a redução do tempo de tramitação e dos custos dos processos judiciais. Ao contrário, muitos dos projetos atendem simultaneamente a tais critérios, como, por exemplo, a informatização do processo, que, ao propor a substituição dos autos físicos por registros eletrônicos, facilita e acelera a tramitação das demandas, diminui os custos com aquisição e guarda de papel e, conseqüentemente, contribui para o meio ambiente com a redução dos impactos ambientais relativos à indústria do papel.

5 A GESTÃO AMBIENTAL NO PODER JUDICIÁRIO

5.1 Significado e Relevância da Gestão Ambiental no Poder Judiciário

Conforme visto no tópico anterior, o Poder Judiciário tem um papel proeminente, estabelecido pela Constituição, de fazer valer coercitivamente as normas relativas à proteção dos valores ambientais. Vale frisar novamente que a Constituição Federal de 1988, ao reservar ineditamente um capítulo exclusivo para a tutela do meio ambiente, conferiu um *status* diferenciado aos princípios ambientais, outorgando-lhes a supremacia e a força normativa inerentes às normas constitucionais. Por isso, o intérprete — em especial,

o juiz — deve realizar uma releitura de toda a normativa ambiental, inspirado por essa nova ética ecológica positivada pelo Constituinte.

Porém, não é só por meio da jurisdição que o Judiciário cumpre sua função socioambiental. Os inúmeros prédios de Tribunais e Fóruns espalhados em todo território nacional, por onde transitam milhares de pessoas, provocam também fortes impactos sobre o meio ambiente.

Nesse sentido, observa Vladimir Passos de Freitas¹⁶:

Nos TRFs (possivelmente, à exceção do da 5ª Região, que é menor) trabalham, diariamente, entre magistrados, servidores, estagiários e terceirizados, mais de 1.200 pessoas. O mesmo, certamente, deve ocorrer nos Tribunais de Justiça dos grandes estados, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Paraná. Na Justiça do Estado de São Paulo, afirma-se que nos Cartórios Judiciais de primeira instância trabalham mais de 60.000 pessoas. Somem-se os quase 100 Tribunais do País e as milhares de comarcas e Juízos existentes em todos os ramos do Poder Judiciário, e calculem-se os gastos de luz, água, papel e outros tantos.

Sem dúvida, o Poder Judiciário é uma imensa organização, com grande capilaridade (em especial, a Justiça Comum dos Estados), de modo que as atividades administrativas desenvolvidas para o cumprimento de sua missão institucional certamente geram pressões ambientais.

Dentre outras formas, tais pressões dão-se, principalmente:

- a) Pelo uso intensivo do papel, o qual gera um impacto ambiental tanto em seu processo de confecção, com o corte de árvores, como no seu tratamento final, notadamente quando destinado ao lixo ordinário.
- b) Pelo descarte inadequado de resíduos decorrentes de luminárias e aparelhos de informática em geral, muitos deles compostos de elementos químicos extremamente danosos ao ambiente,

tal como ocorre com as baterias e pilhas.

- c) Pelo elevado consumo de água, energia elétrica e combustíveis fósseis, o que, além de gerar desperdício de recursos financeiros, acarreta relevantes danos ao meio ambiente, como, por exemplo, o lançamento de dióxido de carbono para a atmosfera, contribuindo para o aquecimento global.
- d) Pela imputação de uma rotina de trabalho sedentária aos servidores, em que predominam serviços repetitivos, proporcionando estresse e doenças profissionais, como a Lesão por Esforço Repetitivo (LER).

Daí, resulta extremamente importante, do ponto de vista social, o estímulo à adoção, pelo Judiciário, de políticas ambientais internas dirigidas à promoção de uma gestão eficiente dos recursos naturais utilizados no dia a dia forense.

Como se viu anteriormente, a gestão ambiental é tema que vem ganhando relevo no universo empresarial, graças ao grande apelo mercadológico que os certificados ambientais de produtos ou de sistemas de gestão podem conferir a um estabelecimento, notadamente àqueles dedicados à exportação para países ditos desenvolvidos, como os Estados Unidos, o Japão e os da União Europeia.

No entanto, a gestão ambiental no Poder Judiciário é uma temática pouco explorada na doutrina nacional e internacional. Com efeito, se ainda são poucos os estudos, no Brasil, sobre a Administração da Justiça, pode afirmar-se que são quase inexistentes os trabalhos que proporcionam uma reflexão sobre a necessidade de se instituir uma política de gestão ambiental no Poder Judiciário.

Assim, à luz do que vem sendo produzido acerca da gestão ambiental nas empresas, em especial no tocante ao desenvolvimento

de sistemas nos moldes regulados pela série ISO 14000, cumpre aferir a compatibilidade de tal modelo às especificidades da administração do Poder Judiciário, identificando os pontos de convergência e os de divergência, estes sujeitos às adaptações necessárias.

Como restou assentado acima, um sistema de gestão ambiental, em apertada síntese, tem a finalidade de controlar as diversas variáveis ambientais de uma organização, pública ou privada, de modo a permitir um aperfeiçoamento contínuo do desempenho ambiental. Assim, ainda que o verdadeiro motivo que leve uma empresa a adotar um sistema de gestão ambiental seja o de ampliar seus lucros mediante a inserção no mercado de consumidores “verdes”, o fato é que o Poder Judiciário poderá beneficiar-se do modelo ISO 14000, inspirado por valores efetivamente nobres. Com efeito, numa percepção pragmática, o que importa mais são os resultados positivos, em prol do meio ambiente, aferidos pela consecução de um SGA eficaz.

Portanto, o sistema preconizado pela série ISO 14000, ainda que tenha foco primordial para o setor privado, pode ser bem aproveitado para definir a linha de atuação de um órgão público, inclusive do Poder Judiciário. Obviamente, algumas particularidades decorrentes da peculiar forma de agir do Estado hão de ser consideradas nesse processo, o que, entretanto, não invalida sua utilidade. Não se trata, pois, de propor a transposição automática e acrítica de tal modelo para o espaço da Administração Pública, mas de bem aproveitar as virtudes que ele oferta, seguindo suas diretrizes fundamentais.

Desse modo, é importante mobilizar toda a instituição, desde sua alta administração (cúpula dos Tribunais) até os servidores, estagiários e empregados terceirizados, para a necessidade de se construir um sistema de gestão ambiental.

Embora a obtenção do certificado ISO 14000 não seja

obrigatoriamente um objetivo do órgão judiciário, até porque a contratação de uma empresa certificadora pode envolver custos consideráveis, é fundamental que o sistema de gestão ambiental esteja institucionalizado e bem documentado. Isso é necessário para evitar que a manutenção do sistema não sofra solução de continuidade em razão das sucessivas trocas de direção, típicas dos Tribunais. Ademais, a documentação é elemento importante de comunicação interna e externa, valendo assim para difundir conceitos, valores e informações úteis acerca do desempenho ambiental da instituição.

Vale reforçar ainda que, em relação à gestão no Poder Judiciário, não se pode perder de vista o foco também nos aspectos ambientais indiretos, na linha preconizada pelo modelo Emas. É que o exercício da jurisdição — atividade-fim do Judiciário — condiciona a forma de atuação dos cidadãos, estejam eles diretamente envolvidos ou não na contenda jurídica. As decisões judiciais ostentam, indiscutivelmente, um caráter pedagógico. Assim, é fundamental que um sistema de gestão ambiental desenvolvido no Poder Judiciário leve em consideração os influxos que a atividade judicial está gerando para a sociedade.

Por fim, merece registro um programa que poderá servir de guia para a implementação de viés publicista ao sistema de gestão ambiental aplicado ao Judiciário. Trata-se da Agenda Ambiental na Administração Pública (A₃P), elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente¹⁷, a qual fornece uma série de informações extremamente úteis para organismos públicos que pretendem instituir políticas ambientais.

5.2 Estratégias de Gestão Ambiental no Poder Judiciário

A partir da constatação de que o Judiciário — em razão de sua missão constitucional de tutelar o meio ambiente, bem como em função

das pressões que o seu funcionamento provoca na natureza — deve agir de maneira ecologicamente responsável, busca-se identificar as estratégias que sua administração deve adotar para melhor gerenciar os recursos naturais. Em outras palavras, urge compreender as formas pelas quais o Judiciário, através de uma gestão ambientalmente adequada, pode colaborar com a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Nesse contexto, valendo-se de sua competência constitucional para supervisionar a atuação da Justiça em todo o território nacional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou uma recomendação que estimula os Tribunais a adotarem políticas ambientais específicas, com o propósito de conscientizar servidores e cidadãos em geral sobre a imperiosa necessidade de proteger o meio ambiente.

A referida recomendação foi editada no âmbito do Pedido de Providências (PP) nº 1.435, deflagrado em razão de provocação formulada por Moisés Anderson Costa Rodrigues da Silva, à época membro do Ministério Público no Estado da Bahia, atualmente Juiz Federal em Mato Grosso do Sul. Tal pleito foi acolhido pela Relatora Conselheira Germana de Oliveira Moraes, Juíza Federal no Ceará, cujo voto foi seguido à unanimidade pelos demais membros do CNJ.

Trata-se de iniciativa inédita na história do Judiciário brasileiro. Embora já existissem ações isoladas por parte de alguns Tribunais, pela primeira vez um órgão nacional de supervisão administrativa editou uma clara recomendação aos gestores para que construíssem uma política ambiental e adotassem providências concretas com o objetivo de utilizar racionalmente os recursos naturais.

Dada a particular relevância de tal documentação, merece integral transcrição a dita recomendação:

RECOMENDAÇÃO Nº 11, de 22 de maio de 2007.

Recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988 que adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como instituem comissões ambientais para planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente.

A Presidente do Conselho Nacional de Justiça, no uso de suas atribuições, e

Considerando a recente discussão mundial sobre o aquecimento global, suas causas e conseqüências nefastas para a existência de vida no planeta;

Considerando a efetiva influência do Poder Público na atividade econômica nacional, especialmente através das compras necessárias para o bom desenvolvimento de suas atividades e efetiva prestação de serviços ao público em geral;

Considerando que a Administração Pública tem papel preponderante na criação de novos padrões de consumo e produção, na condição de grande consumidora e usuária dos recursos naturais;

Considerando o disposto no art. 225 da CF/1988, estabelecendo que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações;

Considerando a decisão plenária na sessão do dia 15/05/2007, exarada nos autos do Pedido de Providências nº 1435;

RESOLVE:

RECOMENDAR aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988 que adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como instituem comissões ambientais para o planejamento, a elaboração e o acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente, tais como, por exemplo:

a) utilização de papel reciclado e não clorado nos impressos do Poder Judiciário, sejam de natureza administrativa ou processual;

b) instituição da coleta seletiva de resíduos, destinando recipientes individuais para plástico, papel, metal e vidro, e a ulterior doação do material coletado a entidades assistenciais que se responsabilizem pela correta utilização do material para a devida reciclagem;

c) aquisição de impressoras que imprimam, automaticamente, em frente e verso;

d) aquisição de bens e materiais de consumo que levem em consideração o tripé básico da sustentabilidade: ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável;

e) utilização sustentável da energia e dos combustíveis;

f) utilização de edifícios com observância da proteção ao meio ambiente.

Publique-se e encaminhe-se cópia desta Recomendação a todos os Tribunais acima referidos.

*Ministra Ellen Gracie
Presidente*

Na linha sugerida pelo CNJ, é preciso que a administração de cada Tribunal discuta e defina sua política ambiental, a qual deve estar adequada à natureza, à escala e aos impactos ambientais das atividades exercidas pelo órgão judiciário, expressando o compromisso com a melhoria contínua, com a prevenção de poluição e, obviamente, com o atendimento à legislação.

Além disso, é preciso que a política ambiental seja devidamente documentada e aprovada em deliberação formal, o que lhe conferirá caráter verdadeiramente institucional. Mais do que um protocolo de intenções, é necessário que tal política seja realmente respeitada, implementada e comunicada a todos os servidores e ao público em geral, a fim de não se tornar letra morta.

Definida a política ambiental, devem os Tribunais constituir comissões

ambientais responsáveis pela condução dos trabalhos de planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e à recuperação do meio ambiente.

É importante que a comissão ambiental possua uma composição bastante diversificada, envolvendo profissionais com diversas competências. No entanto, atento ao princípio participativo que informa o direito e a gestão do meio ambiente, não se pode cair no vício de transformar a comissão ambiental em um nicho de discussão sobre o tema. É fundamental que todos os servidores estejam conscientes e envolvidos na concretização da política ambiental do Tribunal, evitando-se assim a “setorização” do debate ambiental na organização.

Quanto às ações mais concretas citadas exemplificativamente na Recomendação nº 11 do CNJ, a primeira delas diz respeito à utilização do papel pelo Judiciário. Inegavelmente, trata-se do aspecto ambiental mais facilmente percebido pelos gestores em geral. Devido à cultura burocrática e formalista, o Judiciário sempre foi grande consumidor de papel, principal matéria-prima dos autos processuais, livros e outros documentos.

A primeira ação em relação à gestão do papel deve ser a redução do seu consumo. Nesse passo, verifica-se atualmente um grande movimento em prol da informatização do processo judicial, em especial após a promulgação da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que veio regular o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais.

Além de conferir maior celeridade, racionalidade e transparência, a informatização do processo tem o condão de proporcionar a diminuição no consumo do papel, poupando não só as árvores de onde é extraída a celulose, mas também a água e a energia elétrica consumidas no processo industrial.

A redução no uso do papel também pode se dar através da aquisição

de impressoras dotadas da funcionalidade que permite a impressão de texto em ambos os lados da folha. É incompreensível que, nos autos judiciais, ainda hoje, continue a ser utilizada, de regra, apenas a frente da folha, prática esta que, além de duplicar o consumo da matéria-prima, desnecessariamente torna os autos processuais mais volumosos e pesados, demandando maior espaço físico dos Fóruns e Tribunais para arquivamento dos mesmos, sem esquecer o maior esforço dos juízes, funcionários e advogados quando do manejo e transporte dos fólhos.

A diminuição no consumo do papel também está atrelada à eficácia de uma política de gestão de qualidade voltada a reduzir o retrabalho. Nesse contexto, urge desenvolver a cultura do “pense antes de imprimir”, estimulando-se uma minuciosa revisão dos textos na tela do monitor antes da efetiva impressão, de maneira a evitar o desperdício de folhas.

Além da redução do consumo, outra estratégia básica é a reutilização do papel sempre que funcionalmente seja possível. Daí a importância de, por exemplo, fortalecer-se o hábito de aproveitar o verso das folhas utilizadas para a confecção de blocos de anotações ou rascunho.

Só em seguida, depois de exauridas todas as possibilidades de sua reutilização, é que o papel deve ser encaminhado para reciclagem, mediante uma prévia coleta seletiva que deve estar presente em todos os setores do Tribunal. A reciclagem proporciona benefícios notáveis, sob a perspectiva da análise de ciclo de vida, na medida em que gera uma economia de matéria-prima, inclusive de água e energia elétrica. No mais, o material enviado para reciclagem ostenta um valor econômico, que pode ser reinvestido em gestão ambiental, reduzindo os custos, ou mesmo doado para alguma instituição assistencial ou filantrópica, acentuando a Responsabilidade Social da Administração.

Vale salientar que o CNJ expressou sua preferência pela utilização

de papel reciclado e não clorado nos impressos do Poder Judiciário, como forma de amenizar os impactos ambientais de suas atividades e, ao mesmo tempo, estimular o mercado de reciclagem.

Trata-se de uma forma de praticar as “compras verdes” ou “licitações verdes”. Cabe lembrar que o Poder Público, como grande consumidor que é, tem um papel decisivo na indução do mercado, servindo como norteador de tendências de consumo¹⁸. Assim, na linha proposta pelo CNJ, os Tribunais devem inserir nos processos licitatórios critérios que favoreçam fornecedores de produtos e serviços que atendam ao que denominou de “tripé básico da sustentabilidade: ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável”.

Atente-se, ademais, que a utilização de tais parâmetros de qualidade ambiental no âmbito das licitações não ofende desproporcionalmente os princípios da igualdade e o da livre concorrência, na medida em que o próprio art. 170, VI, da Constituição de 1988 estabelece como princípio constitucional da ordem econômica a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Outro desafio em matéria de gestão ambiental é o tratamento adequado dos resíduos, principalmente daqueles com maior grau de toxicidade. Urge, pois, definir procedimentos que assegurem a destinação adequada de tais produtos, a exemplo de pilhas, baterias, lâmpadas fluorescentes, componentes eletrônicos, óleos e dejetos ambulatoriais e odontológicos, estes últimos oriundos dos serviços médicos existentes nos Tribunais. Existem entidades que, mediante convênio, podem atuar em parceria com os órgãos judiciários para esse fim.

Outro ponto fundamental que se situa numa zona de intersecção de qualquer política de qualidade e política ambiental é a gestão do uso da energia (elétrica e de combustíveis) e da água. Com efeito, os

ganhos trazidos por uma gestão eficiente desses aspectos conduzem simultaneamente a um menor dispêndio de recursos financeiros e a um benefício em termos ambientais. Urge, portanto, investir em novas tecnologias que utilizem tais recursos de maneira mais eficiente, além de promover continuamente a manutenção preventiva dos sistemas. Vale a pena conferir, nesse sentido, a obra de Luiz Carlos Magalhães¹⁹, que produziu um manual com importantes recomendações para a conservação de energia em prédios públicos, no âmbito do *Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica* (Procel), conduzido pela Eletrobrás.

Quanto à utilização de combustíveis, é imperiosa a aquisição de automóveis mais eficientes e menos poluentes, preferencialmente movidos a biocombustíveis, o que provocará, inclusive, a redução das emissões de carbono de responsabilidade do Tribunal.

O CNJ ressaltou ainda a importância de se projetarem edifícios públicos com observância da proteção ao meio ambiente. Sem dúvida, toda obra causa impactos ambientais, o que chama à necessidade de realizar-se um devido gerenciamento, em especial para evitar que o prédio seja construído em áreas demasiadamente sensíveis do ponto de vista ambiental. Ademais, um bom projeto deverá favorecer a iluminação e ventilação naturais, diminuindo a dependência para com a energia elétrica. Além disso, já existe tecnologia disponível para o aproveitamento da energia solar e da água das chuvas, o que também serve para reduzir o consumo de tais insumos.

Como salientado acima, a importância da gestão ambiental no Poder Judiciário não se dá apenas no plano da organização administrativa propriamente dita. A jurisdição, atividade-fim do Judiciário, é fundamental para a concretização do Estado Democrático de Direito, em particular no que concerne à efetividade do princípio constitucional de tutela do meio ambiente. Nesse contexto, resta indispensável a adoção de ações

que, apesar de terem cunho administrativo, interferem diretamente na eficiência das funções jurisdicionais do Judiciário.

Em primeiro lugar, a educação. Não se pode conceber um sistema de gestão ambiental sem que todos os envolvidos no processo estejam bem capacitados. Desse modo, para exigir-se a desejada intimidade com a questão ambiental, é necessário que tal tema seja cobrado já na fase de ingresso do juiz ou servidor. Ademais, o aperfeiçoamento há de ser contínuo, mediante reuniões e grupos de trabalho, seminários, cursos e tudo aquilo que sirva para propiciar o intercâmbio de experiências. Nesse contexto, é mister salientar que o recém-aprovado Plano Nacional de Aperfeiçoamento e Pesquisa para Juízes Federais/PNA, voltado para todos os juízes federais brasileiros, contempla o Direito Ambiental tanto no conteúdo programático dos concursos de ingresso na magistratura federal como nos cursos de aperfeiçoamento continuado.

Outra providência administrativa que tem impacto na atividade jurisdicional é a especialização de varas com competência para julgar ações ambientais. Tal medida torna-se cada vez mais necessária diante da complexidade que assumem as demandas que versam sobre o Direito Ambiental, com sua legislação pulverizada, além de muitas vezes exigir conhecimentos além do próprio Direito, como química, física, biologia, geologia, ecologia, engenharia, oceanografia, etc.

A especialização de varas evita, portanto, que uma ação ambiental de grande relevância caia na vala comum dos milhares de processos que normalmente estão sob a condução de um só magistrado. Além disso, propicia-se uma maior uniformização das decisões, na medida em que as decisões passam a ser submetidas a um juiz (ou a uma dupla, caso haja juiz substituto), certamente mais preparado para enfrentar as difíceis questões que se lhe apresentam.

Ademais, cumpre salientar a necessidade de manter estatísticas

atualizadas sobre a tramitação das ações ambientais. Acerca disso, cumpre recorrer novamente a Freitas²⁰:

Em matéria de ações de natureza ambiental, dificilmente se acharão dados para saber seu volume percentual de ações procedentes, valores recolhidos em Juízo a título de multas administrativas ambientais, valores recolhidos ao Fundo de Direitos Difusos por força de decisão judicial em Ação Civil Pública e outros dados pertinentes. A coleta de tais informações seria importante não apenas para avaliar a eficiência do Judiciário na área, mas também para que se visualizassem os pontos de ineficiência que, a partir da identificação, poderiam ser combatidos. Espera-se, contudo, que nos próximos anos a atividade venha a ser desenvolvida, inclusive com a nomeação de profissionais formados em faculdades de Estatística para exercerem suas funções nos Tribunais.

Por último, é indispensável que os Tribunais disponham de serviços eficientes de assessoria em comunicação social para propiciar uma divulgação completa dos impactos sociais, políticos e econômicos das decisões em matéria ambiental. O interesse em obter informações relativas a ações ambientais quase sempre transcende às partes do processo, haja vista a natureza eminentemente difusa do direito ao meio ambiente. Um aprimoramento na estratégia de comunicação com a sociedade fará com que esta perceba o compromisso do Judiciário com a tutela ambiental e a disposição de seus juízes para com o cumprimento da Constituição, melhorando, assim, a imagem institucional.

5.3 Experiências de Gestão Ambiental no Poder Judiciário Brasileiro

Cumpre investigar, neste momento, quais as ações administrativas que já são adotadas pelos diversos órgãos do Judiciário brasileiro, para constatar-se o grau de conscientização ambiental dos gestores, bem assim se tais experiências são coerentes e suficientes para atender aos objetivos

de salvaguarda do meio ambiente.

Nesse particular, não existe no Brasil nenhuma pesquisa que consolide todas as experiências vivenciadas pelos Tribunais brasileiros em termos de gestão ambiental. Conquanto haja editado a Recomendação nº 11/2007, o acompanhamento pelo CNJ das ações implementadas nesse campo pelos diversos órgãos judiciários ainda está em fase inicial²¹.

Devido à restrição de recursos e de tempo, o presente estudo supre apenas parcialmente tal lacuna. Com efeito, tentou-se aqui reunir o maior número possível de experiências significativas, valendo-se essencialmente das informações disponíveis nos sítios oficiais dos Tribunais na internet. De um modo geral, o que se constatou é que o Judiciário brasileiro começa a acordar para a importância de adotar estratégias que visem à redução do impacto ambiental de suas atividades. A coleta seletiva do papel para reciclagem e a informatização dos processos são duas providências bastante referidas.

Certamente, há Tribunais que se encontram num estágio bem mais avançado da discussão sobre o tema. Embora sem a institucionalização de um sistema de gestão ambiental nos moldes da série ISO 14000 — talvez o próximo passo a ser dado —, algumas Cortes já introduziram o discurso ambiental em suas políticas, com resultados que, apesar de ainda não bem mensurados, já podem ser sentidos.

O melhor exemplo de gestão ambiental no Poder Judiciário — ao menos a experiência mais diversificada e consolidada — é a do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região²², sediado em Porto Alegre-RS e com jurisdição sobre os três estados da Região Sul.

Coube a Maria da Graça Orsatto Prestes²³, servidora da mencionada Corte, fazer um registro único e lapidar sobre a gestão ambiental ali praticada:

O TRF da 4ª Região foi inaugurado em 30 de março

de 1989, possui 984 servidores e abrange, em sua jurisdição, os estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná, os quais possuem, respectivamente, 1.591, 951 e 1.341 funcionários. É composto de 27 desembargadores federais, ocorrendo eleições, por biênios, para os cargos de Presidente, Vice-presidente e Corregedor-geral, cujos ocupantes são responsáveis pela administração do Tribunal.

Outrossim, considerando que a cúpula administrativa do Tribunal renova-se a cada dois anos, o comprometimento institucional é a base para a continuidade de projetos, inclusive o de gestão ambiental, evitando-se que a sua evolução seja abalada ou interrompida pelas trocas administrativas.

O primeiro passo para a implementação da gestão ambiental deu-se com a criação da Comissão de Reciclagem de Materiais, constituída em 22 de agosto de 2000, a qual foi responsável pela implantação do Programa de Reciclagem de Materiais no Tribunal, em outubro de 2000, possuindo como objetivo disciplinar os procedimentos relativos à separação, à coleta e ao armazenamento do lixo no TRF, a fim de que fosse destinado de forma adequada à coleta seletiva.

Graças ao Programa, desde julho de 2001, todo papel branco, jornais, revistas e papelão colocados nas caixas de permuta que se encontravam distribuídas pelas várias unidades são trocados por papel higiênico e papel toalha e, a partir de setembro de 2002, iniciou-se a permuta de cartuchos de toner e de tintas vazios por papel branco A4.

Portanto, desde a implementação do Programa de Reciclagem de Materiais, em outubro de 2000, o Tribunal contribuiu para a defesa do meio ambiente, com a preservação de no mínimo 3.357 (três mil trezentos e cinqüenta e sete) árvores e com a economia de 14.955 kl (catorze mil, novecentos e cinquenta e cinco quilolitros) de água e 381 Mw/h (trezentos e oitenta e um megawatts/hora) de energia elétrica, aproximadamente.

Observe-se que esses números não levam em conta a economia proporcionada à natureza e à sociedade, ao longo desses anos, de todo o lixo seco descartado pelo Tribunal e recolhido, duas vezes por semana, para os galpões de triagem do DMLU, que, reaproveitado ou reciclado, retorna à cadeia produtiva com muito menor impacto no meio ambiente.

A Comissão de Reciclagem de Materiais atuava em um dos aspectos geradores de impactos ambientais: a produção de lixo. Entretanto, no decorrer de suas atividades, foram sendo inseridos outros projetos e estudos relativos à proteção ambiental, diminuição dos impactos de riscos ambientais com o

uso racional dos recursos naturais e dos bens públicos e combate ao desperdício gerado no âmbito do órgão, que vieram a ampliar seu escopo inicial.

Foi iniciada uma série de atividades, tais como: adequado gerenciamento para a descontaminação das lâmpadas fluorescentes e orientação quanto ao seu uso; diminuição da utilização de pilhas e baterias; descarte correto de óleos, filtros de ar-condicionado, resíduos ambulatoriais; racionalização do uso de energia elétrica e de água; combate ao desperdício e incentivo ao reaproveitamento de mobiliário e material de expediente; estudo de qualidade do ar de interiores; adoção de materiais ecoeficientes nas compras; orientação no programa de integração dos novos servidores e estagiários sobre os procedimentos adotados para a preservação ambiental; etc.

Assim, com o intuito de adequar-se ao novo objetivo, a implantação da gestão ambiental na 4ª Região, fez-se necessária a mudança de nomenclatura da Comissão de Reciclagem de Materiais para Comissão de Gestão Ambiental.

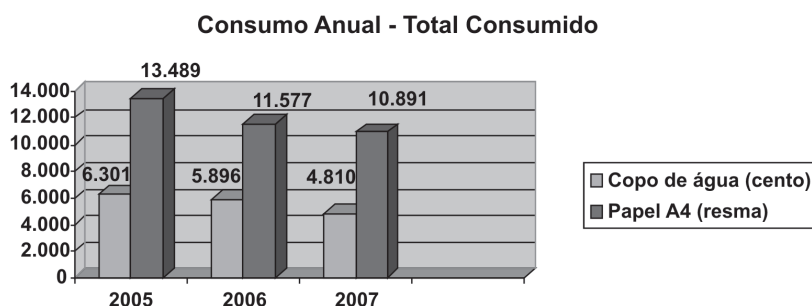
Por sua vez, o Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região, com sede no Recife-PE, lançou, em 21 de setembro de 2005, o seu *Projeto de Gestão Ambiental*, que possui como objetivo central o estímulo a práticas institucionais em defesa da redução do consumo e de um melhor gerenciamento dos resíduos produzidos no Tribunal.

A primeira ação deflagrada pela comissão ambiental do TRF da 5ª Região foi a implantação de um sistema de coleta seletiva no edifício-sede e nos prédios anexos do Tribunal, em parceria com a Empresa Municipal de Limpeza Urbana do Recife (Emlurb).

Considerando o foco principal na gestão dos resíduos, em especial o do papel, merece ser salientado, pelo aspecto simbólico, que o mencionado *Projeto de Gestão Ambiental* foi lançado no Dia da Árvore, contando com a exposição *Mãos que transformam o lixo, mãos que preservam o mundo*, da artista plástica amazonense Ziza Pantoja, como forma de sensibilizar os servidores e o público em geral para a relevância da iniciativa.

Alguns resultados positivos já podem ser percebidos, a exemplo da redução no consumo de papel e de copos plásticos descartáveis, como se vê na tabela que segue adiante:

Gráfico 1 – Consumo de papel e copos plásticos no TRF da 5ª Região



Além disso, as atenções do TRF da 5ª Região também têm-se voltado para o combate ao desperdício de água e energia elétrica, mediante a aquisição de torneiras de pressão com controle de água no edifício-sede e nos anexos e de uma campanha que visa a chamar a atenção dos servidores para a necessidade de desligar lâmpadas e aparelhos ao final do expediente. Ainda não houve, entretanto, mensuração da eficácia de tais ações.

Ainda no que concerne ao TRF da 5ª Região, cumpre registrar a formalização do Comitê de Gestão Socioambiental (CSA), instituído pela Portaria nº 427, de junho de 2008, cujo regimento interno foi aprovado pelo Ato nº 300, de 05 de setembro de 2008.

No âmbito dos Tribunais Superiores, destaca-se o trabalho realizado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Trata-se da *Agenda Ambiental*²⁴, programa lançado em 30 de junho de 2004 para conscientizar os servidores da importância da preservação do meio ambiente.

Numa primeira etapa, a *Agenda Ambiental* cuidou de instituir e gerenciar a coleta seletiva do lixo, de modo a assegurar que todos os

resíduos do TSE passassem a ser descartados nos coletores de vidro, papel, plástico, alumínio e lixo orgânico, bem como que cada servidor se encarregasse de separar o papel reutilizável na caixa individual de papelão localizada ao lado de cada mesa.

Além da coleta seletiva de lixo, o TSE lançou três campanhas²⁵ para mobilizar os esforços dos servidores em prol da qualidade ambiental. São elas: a *Campanha Desligue-se TSE*, voltada à conscientização dos servidores para reduzir os gastos com energia elétrica; a *Campanha do Bloco*, que estimula o aproveitamento dos papéis com um lado em branco para a confecção de blocos de rascunho; e a *Campanha Segunda-feira Gorda*, por meio da qual os servidores são orientados a trazer de casa papéis, jornais velhos e latinhas vazias recolhidos no fim de semana, para que o TSE possa destiná-los à reciclagem.

Outras providências já postas em prática consistem na troca das torneiras para economia de água, na troca das lâmpadas fluorescentes de 40 para 32 watts, na descontaminação de lâmpadas queimadas, na utilização de sistema de resfriamento por condensação a gás e na compra de papel reciclado para impressão de documento interno²⁶.

Outras relevantes ações em matéria de gestão ambiental serão adotadas quando da mudança para a nova sede do TSE, atualmente em fase de construção. As novas instalações irão contar com um sistema que permitirá o aproveitamento da água pluvial, a qual será direcionada para um reservatório onde receberá tratamento adequado para ser utilizada na irrigação de jardins e na lavagem de garagens e pátios, proporcionando uma sensível economia de água²⁷.

Igualmente relevante destacar que, no novo prédio, todos os vasos sanitários serão providos de descargas acionadas por um sistema a vácuo, similar ao usado nos aviões. Atualmente, pela utilização do sistema de descarga por válvula, gasta-se, em média, a cada descarga,

um volume de oito a vinte litros de água. Com o sistema de descarga a vácuo, a expectativa é que esse número se reduza a 0,6 litro de água por descarga.

Saliente-se, enfim, no tocante à *Agenda Ambiental* do TSE, o excelente sítio na internet²⁸, que, além de fornecer informações sobre as ações e os resultados do referido programa, oferece dicas importantes de como comportar-se respeitando o meio ambiente, com vídeos, artigos e um jogo interativo para sensibilizar os mais diversos públicos.

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), merece registro o projeto *STJ Ambiental*²⁹, “idealizado para promover a utilização sustentável dos recursos naturais disponíveis por meio de uma mudança de comportamento na comunidade STJ”, atuando na “conscientização dos servidores quanto à redução no uso de materiais, sua reutilização e reciclagem, além da coleta seletiva do lixo produzido no Tribunal”.

Por sua vez, o Conselho da Justiça Federal (CJF), órgão a quem cabe a supervisão orçamentária e administrativa da Justiça Federal, também revela suas preocupações com a gestão ambiental. Nesse sentido, sua nova sede usufruirá das seguintes medidas: (a) central de tratamento de esgoto, que fará o aproveitamento das águas de pias, lavatórios e condensadores de ar-condicionado no uso de sanitários e para irrigação; (b) sistema de resfriamento por condensação a gás, em vez de água gelada; (c) controle setorial do uso do ar-condicionado, de modo que o equipamento não precise ficar ligado em áreas em que não tenha necessidade; (d) coleta seletiva de lixo; e (e) paisagismo, com o plantio de árvores nativas do cerrado, como o ipê, a gaigatera e guariroba³⁰.

O CJF deflagrou também o projeto *Responsabilidade Ambiental – Licitações Públicas*³¹. Nesse contexto, desde dezembro de 2006, a Subsecretaria de Material e Patrimônio do referido ente passou a adquirir de seus fornecedores papel reciclado, em vez do papel comum branco

(clorado). Em 5 de junho de 2007, a secretaria-geral do CJF tornou obrigatória a utilização do papel reciclado no órgão.

Outra ação a ser destacada foi a preferência dada a veículos movidos por biocombustíveis (biodiesel e álcool), inclusive com a substituição de quatro automóveis de serviço com mais de dez anos de uso por veículos novos com motores Flex movidos a gasolina ou álcool. O projeto prevê ainda licitações ambientais para fornecedores de materiais de expediente e de higiene do CJF.

Outra relevante iniciativa do CJF, por meio do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), foi a promoção do *Fórum da Justiça Federal sobre Eficiência na Aplicação de Recursos Públicos e Responsabilidade Ambiental*, realizado em junho de 2007, que reuniu gestores e especialistas de diversas áreas para debater gestão ambiental na Justiça Federal.

Percebe-se, portanto, que já são inúmeras as iniciativas levadas a efeito pelo Judiciário brasileiro. Faltam — é verdade — uma sistematização maior e uma documentação capaz de deixar registradas não só as ações realizadas, mas sobretudo os resultados obtidos ao longo do tempo com a adoção das estratégias.

A expectativa, pois, há de ser positiva quanto ao aperfeiçoamento dos sistemas de gestão ambiental no Poder Judiciário, notadamente depois da edição da Recomendação nº 11/2007 do CNJ, órgão este a quem cabe o valioso desafio de prosseguir no acompanhamento da atuação dos Tribunais no que tange à tutela do meio ambiente.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo realizar um estudo sobre a gestão ambiental no âmbito do Poder Judiciário. Ao longo dele, foram extraídas várias conclusões, dentre as quais cumpre citar:

1. Pesquisas recentemente publicadas pela Organização das Nações Unidas confirmaram que a vida no planeta Terra se encontra gravemente ameaçada pelas consequências da maneira com que a humanidade vem lidando com os recursos naturais.
2. O aquecimento global, a progressiva escassez de recursos energéticos, a ameaça à biodiversidade, a má distribuição da oferta de água, o empobrecimento dos solos e as epidemias transnacionais são exemplos de fenômenos que demonstram a necessidade de o ser humano buscar soluções que aliem o desenvolvimento econômico e o respeito ao meio ambiente.
3. Para que o desenvolvimento seja sustentável, há de assegurar que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras, nos termos da *Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*.
4. Atentas a tal dinâmica, cresce o número de pessoas que passam a exigir um melhor desempenho ambiental das organizações, em especial das empresas, desenvolvendo-se o mercado dos produtos “verdes”, ou ecologicamente eficientes.
5. Diante da insuficiência das estratégias tradicionais de ordenação do uso dos recursos naturais, nos moldes *comand-and-control*, surge a noção de *gestão ambiental*, uma tentativa de estimular uma melhor interação entre o setor empresarial (em especial o industrial) e a tutela do meio ambiente, com vistas ao desenvolvimento sustentável.
6. Por Sistema de Gestão Ambiental (SGA), compreende-se o conjunto de responsabilidades organizacionais, procedimentos, processos e meios que se adotam para a implantação de uma política ambiental em determinada empresa ou unidade produtiva.

7. Para que possa se desenvolver plena e eficazmente, o sistema de gestão ambiental deve ter como pressuposto a conscientização dos integrantes da organização acerca da necessidade de adotar estratégias voltadas à utilização racional e eficiente dos recursos naturais.
8. A série ISO 14000, principal modelo de Sistema de Gestão Ambiental, funciona como um *standard* internacional, que especifica os requisitos de um sistema de gestão ambiental que permita a uma organização formular uma política ambiental e estabelecer os objetivos tendo em conta as prescrições legislativas e as informações relacionadas aos impactos ambientais significativos.
9. Nos termos da norma ISO 14001, um Sistema de Gestão Ambiental deve cumprir requisitos relativos a: a) política ambiental; b) planejamento; c) implementação e operação; d) verificação e ação corretiva; e e) análise crítica pela direção. Tal modelo é inspirado pelo chamado PDCA (*Plan – Do – Check – Act*), que tem como objetivo a melhoria contínua no seio da organização.
10. São vários os benefícios decorrentes da instituição de um SGA, valendo destacar o fato de que tal sistema transmite confiança às partes interessadas (*stakeholders*) de que efetivamente existe um compromisso da direção com sua política, seus objetivos e suas metas, com uma ênfase predominante sobre as ações preventivas, em vez das ações corretivas, com foco na melhoria contínua. Além disso, com a implantação de um SGA, resta mais evidenciado o cumprimento às exigências legais, facilitando, inclusive, o relacionamento com os órgãos de poder de polícia ambiental

e com a população em geral.

11. Outro modelo de Sistema de Gestão Ambiental é o Emas (Eco-Management and Audit Scheme), que se diferencia do ISO 14000, dentre outras questões, por não se limitar aos impactos ambientais gerados pela própria organização. Assim, ao focar nos aspectos ambientais indiretos, o Emas tende a servir de um modo mais adequado às organizações públicas que pretendam instituir um Sistema de Gestão Ambiental.
12. A Constituição Federal brasileira de 1988 destinou ao Direito Ambiental uma atenção que jamais havia sido dedicada na história do constitucionalismo pátrio, trazendo inúmeros dispositivos que têm como finalidade tutelar juridicamente o princípio ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
13. O juiz, atento aos paradigmas da nova hermenêutica constitucional, dispõe de um verdadeiro arsenal de normas que servem de relevante fundamento jurídico para postulações dirigidas à concretização de uma ética ambiental, pautada no respeito aos seres, na solidariedade, na corresponsabilidade e no desenvolvimento sustentável. Inspirado pela busca da efetividade da proteção do meio ambiente, o magistrado deve realizar uma profunda reflexão sobre seus valores e sua forma de ver a vida e o mundo, não podendo jamais omitir-se de sua missão constitucional.
14. O Poder Judiciário, como órgão do Governo que é, deve exercer sua responsabilidade ambiental também, seja por meio de ações jurisdicionais (atividade-fim), seja através de ações administrativas (atividade-meio).
15. O Poder Judiciário é uma imensa organização, com grande

capilaridade (em especial, a Justiça Comum dos Estados) e numeroso quadro de servidores, de modo que as atividades administrativas desenvolvidas para o cumprimento de sua missão institucional certamente geram pressões ambientais. Daí resulta extremamente importante, do ponto de vista social, o estímulo à adoção, pelo Judiciário, de políticas ambientais internas dirigidas à promoção de uma gestão eficiente dos recursos naturais utilizados no dia a dia forense.

16. As principais pressões exercidas pela atividade do Judiciário são: a) uso intensivo do papel; b) descarte inadequado de resíduos decorrentes de luminárias e aparelhos de informática em geral; c) elevado consumo de água, energia elétrica e combustíveis fósseis; d) imputação de uma rotina de trabalho sedentária aos servidores.
17. O Poder Judiciário pode beneficiar-se do Sistema de Gestão Ambiental preconizado pela norma ISO 14001, ainda que o foco desse modelo priorize o setor privado. É claro que algumas particularidades decorrentes da peculiar forma de agir do Estado hão de ser consideradas nesse processo, o que, entretanto, não invalida sua utilidade.
18. A gestão ambiental no Poder Judiciário não pode perder de vista os aspectos ambientais indiretos, na linha preconizada pelo modelo Emas, porquanto o exercício da jurisdição condiciona marcadamente a forma de atuação dos cidadãos, estejam eles diretamente envolvidos ou não na contenda jurídica.
19. Embora a obtenção do certificado ISO 14000 não seja obrigatoriamente um objetivo do órgão judiciário, é fundamental que o Sistema de Gestão Ambiental esteja

institucionalizado e bem documentado, com vistas a evitar que a manutenção do sistema não sofra solução de continuidade em razão das sucessivas trocas na alta cúpula dos Tribunais.

20. A necessidade de instituir uma política de gestão ambiental no Judiciário ficou mais evidente a partir da edição, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Recomendação nº 11/2007, que tem o objetivo de estimular os Tribunais a adotarem políticas ambientais específicas, com o propósito de conscientizar servidores e cidadãos em geral sobre a imperiosa responsabilidade de proteger o meio ambiente.
21. Para atender a tal recomendação, é preciso que a administração de cada Tribunal discuta e defina sua política ambiental, a qual deve estar adequada à natureza, à escala e aos impactos ambientais das atividades exercidas pelo órgão judiciário, expressando o compromisso com a melhoria contínua, com a prevenção de poluição e, obviamente, com o atendimento à legislação. Convém que a política ambiental seja devidamente documentada e aprovada em deliberação formal, o que lhe conferirá caráter verdadeiramente institucional.
22. Na linha da Recomendação nº 11/2007, os Tribunais devem constituir comissões ambientais responsáveis pela condução dos trabalhos de planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e à recuperação do meio ambiente.
23. No que concerne à gestão do uso do papel no Judiciário, é necessário: a) reduzir a utilização do papel através da adoção de novas tecnologias (informatização dos autos, impressora com impressão dupla face) e do combate ao retrabalho; b)

reutilização do papel, aproveitando-se o verso das folhas utilizadas para a confecção de blocos de anotações ou rascunho; c) reciclagem, mediante prévia coleta seletiva; d) aquisição de papel reciclado e não clorado.

24. O Poder Público, como grande consumidor que é, tem um papel decisivo na indução do mercado, servindo como norteador de tendências de consumo, razão pela qual o critério ambiental deve sempre estar presente nos processos licitatórios, favorecendo-se fornecedores de produtos e serviços que atendam ao chamado “tripé básico da sustentabilidade: ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável”.
25. A adoção da política de “compras verdes”, no âmbito das licitações públicas, não ofende desproporcionalmente os princípios da igualdade e da livre concorrência, encontrando amparo no próprio art. 170, VI, da Constituição de 1988.
26. No que tange ao tratamento adequado dos resíduos, principalmente daqueles com maior grau de toxicidade, é necessário definir procedimentos que assegurem a destinação adequada de tais produtos, a exemplo de pilhas, baterias, lâmpadas fluorescentes, componentes eletrônicos, óleos e dejetos ambulatoriais e odontológicos, estes últimos oriundos dos serviços médicos existentes nos Tribunais.
27. A gestão eficiente do uso da energia (elétrica e de combustíveis) e da água, através do investimento em novas tecnologias e da manutenção preventiva frequente, conduz simultaneamente a um menor dispêndio de recursos financeiros e a um benefício em termos ambientais.
28. A aquisição de automóveis mais eficientes e menos poluentes,

preferencialmente movidos a biocombustíveis, deve ser prestigiada, na medida em que também leva à redução das emissões de carbono de responsabilidade do Tribunal.

29. O CNJ ressaltou também a importância de se projetarem edifícios públicos com observância da proteção ao meio ambiente. Um bom projeto, além de evitar a construção em áreas ambientalmente mais sensíveis, há de favorecer a iluminação e ventilação naturais, diminuindo a dependência para com a energia elétrica, devendo ainda prever a utilização de tecnologia para o aproveitamento da energia solar e da água das chuvas.
30. Além de tais providências no plano da organização administrativa propriamente dita do Judiciário, resta indispensável a adoção de ações que, apesar de terem cunho administrativo, interferem diretamente na eficiência das funções jurisdicionais do Judiciário.
31. Não se pode conceber um sistema de gestão ambiental sem que todos os envolvidos no processo estejam bem capacitados, devendo o aperfeiçoamento ser contínuo, mediante reuniões e grupos de trabalho, seminários, cursos e tudo aquilo que sirva para propiciar o intercâmbio de experiências.
32. O recém-aprovado Plano Nacional de Aperfeiçoamento e Pesquisa para Juízes Federais/PNA contempla o Direito Ambiental tanto no conteúdo programático dos concursos de ingresso na magistratura federal como dos cursos de aperfeiçoamento continuado.
33. A especialização de varas com competência para julgar ações ambientais é medida que se torna cada vez mais necessária diante da complexidade que assumem as demandas que

versam sobre o Direito Ambiental, muitas vezes a exigir conhecimentos além do Direito. Além disso, a especialização favorece a uniformização das decisões e evita que uma ação ambiental de grande relevância caia na vala comum dos milhares de processos que normalmente estão sob a condução de um só magistrado.

34. É indispensável a manutenção de estatísticas atualizadas sobre a tramitação das ações ambientais, que sirvam não só para avaliar a eficiência do Judiciário na área, mas também para que se visualizem os pontos de ineficiência, a fim de combatê-los.
35. Os Tribunais devem dispor de serviços eficientes de assessoria em comunicação social para propiciar uma divulgação completa dos impactos sociais, políticos e econômicos das decisões em matéria ambiental, aprimorando-se, assim, a estratégia de comunicação com a sociedade e, conseqüentemente, melhorando sua imagem institucional.
36. O Judiciário brasileiro acordou para a importância de adotar estratégias que visem à redução do impacto ambiental de suas atividades. Há Tribunais, a exemplo do TRF da 4ª Região, que se encontram num estágio bem mais avançado da discussão sobre o tema, e, embora sem a institucionalização de um sistema de gestão ambiental nos moldes da série ISO 14000, os resultados começam a ser sentidos.
37. A expectativa é positiva quanto ao aperfeiçoamento dos sistemas de gestão ambiental no Poder Judiciário, notadamente depois da edição da Recomendação nº 11/2007 do CNJ, a exigir o acompanhamento e o registro das experiências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Carmen Cavalcanti de. A Ética das Virtudes e o Meio Ambiente. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 44. São Paulo: RT, out.–dez. 2006, p. 64–78.

BARBIERI, José Carlos. *Gestão Ambiental Empresarial*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *Meio Ambiente: Certificações Ambientais e Comércio Internacional*. Curitiba: Juruá, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. 2/4, 2001.

DIAS, Reinaldo. *Gestão Ambiental: Responsabilidade Social e Sustentabilidade*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Direito Ambiental em Evolução*. n. 2. Curitiba: Juruá, 2000 (I).

_____. *O Poder Judiciário e o Direito Ambiental no Brasil*. Disponível em www.congressoambiental.com.br/artigos/CONFERENCE%20MAGNA.pdf, acesso em 12.12.2007.

_____.; FREITAS, Gilberto Passos de. *Crimes Contra a Natureza*. 6. ed. São Paulo: RT, 2000.

FURLAN, Anderson. Ativismo Judicial em Matéria Ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito Ambiental em Evolução*. Curitiba: Juruá, 2004. v. 3.

MAGALHÃES, Luiz Carlos. *Orientações Gerais para Conservação de Energia em Prédios Públicos*. Brasília: Eletrobrás, 2001.

- NALINI, Renato. *Ética Ambiental*. 2. ed. Campinas: Millenium, 2003.
- PRESTES, Maria da Graça Orsatto. *Gestão Ambiental no Poder Judiciário: Implementação de Práticas Administrativas Ecoeficientes*. In: <http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=27>, acesso em 23.03.2008.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Gestora da A3P. *A3P - Agenda Ambiental na Administração Pública: um Novo Modelo de Gestão Pública*. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/a3p_apresentacao.pdf, acesso em 20.03.2008.
- SANCHES, Carmen Sílvia. Gestão Ambiental Proativa. In: RAE - *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 1, jan./mar. 2000, São Paulo.
- SOARES JUNIOR, Jarbas; GALVÃO, Fernando (Coords.). *Direito Ambiental na Visão da Magistratura e do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- TRIGUEIRO, André (coord.). *Meio Ambiente no Século 21: 21 Especialistas Falam da Questão Ambiental nas suas Áreas de Conhecimento*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

Sites consultados:

- Conselho da Justiça Federal - www.jf.gov.br
Superior Tribunal de Justiça - www.stj.jus.br
Tribunal Superior Eleitoral - www.tse.gov.br

NOTAS

¹ Juiz Federal da 1ª Vara da Seção Judiciária de Alagoas. *Master em Gestão Integrada do Ambiente* – Universidade de Pavia, Itália. *MBA em Poder Judiciário* – Fundação Getúlio Vargas.

² BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *Meio Ambiente: Certificações Ambientais e Comércio Internacional*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 123–125.

³ SANCHES, Carmen Sílvia. *Gestão Ambiental Proativa*. In: *Revista de Administração de Empresas (RAE)*. v. 40, n. 1, jan./mar. 2000, São Paulo.

⁴ DIAS, Reinaldo. *Gestão Ambiental: Responsabilidade Social e Sustentabilidade*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 91.

⁵ DIAS, Reinaldo. *Gestão Ambiental: Responsabilidade Social e Sustentabilidade*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 95.

⁶ BARBIERI, José Carlos. *Gestão Ambiental Empresarial*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 174.

⁷ Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. 2/4, 2001. p. 9.

⁸ Ativismo Judicial em Matéria Ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito Ambiental em Evolução*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 69. v. 3.

⁹ *Meio Ambiente no Século 21: 21 Especialistas Falam da Questão Ambiental nas suas Áreas de Conhecimento*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 305.

¹⁰ NALINI, Renato. *Ética Ambiental*. 2. ed. Campinas: Millenium, 2003.

¹¹ ALMEIDA, Maria Carmen Cavalcanti de. A Ética das Virtudes e o Meio Ambiente. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 44. São Paulo: RT, out.-dez. 2006, p. 64–78.

¹² Ativismo Judicial em Matéria Ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito Ambiental em Evolução*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 59. v. 3.

¹³ Op. cit. p. 60–61.

¹⁴ *Crimes Contra a Natureza*. 6. ed., São Paulo: RT, 2000. p. 28.

¹⁵ SOARES JUNIOR, Jarbas; GALVÃO, Fernando (Coords). *Direito Ambiental na Visão da Magistratura e do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 590.

¹⁶ *O Poder Judiciário e o Direito Ambiental no Brasil*. Texto impresso, 2007.

¹⁷ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Gestora da A3P. A3P - Agenda Ambiental na Administração Pública: um novo modelo de gestão pública. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/a3p_apresentacao.pdf, acesso em 20.03.2008.

¹⁸ Vale lembrar que a Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, dispõe, em seu Princípio 8, que “os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas”.

¹⁹ *Orientações Gerais para Conservação de Energia em Prédios Públicos*. Brasília: Eletrobrás, 2001.

²⁰ *O Poder Judiciário e o Direito Ambiental no Brasil*, disponível em www.congressoambiental.com.br/artigos/CONFERENCE%20MAGNA.pdf, acesso em 12.12.2007, p. 13–14.

²¹ Objetivando favorecer o cumprimento da Recomendação nº 11/2007 e integrar os órgãos do Judiciário no que diz respeito às questões ambientais, o CNJ realizou em Brasília, no dia 24.09.2008, o *I Seminário de Responsabilidade Socioambiental no Poder Judiciário*.

²² No caso do TRF da 4ª Região, resta inevitável destacar a atuação inovadora de seu então Presidente, Desembargador Federal Vladimir Passos de Freitas, um dos maiores estudiosos de Direito Ambiental no Brasil e na América Latina, que assumiu a bandeira da gestão ambiental durante o período em que presidiu aquela Corte. Hoje, já aposentado, ele continua a prestar inestimável colaboração à Justiça brasileira através do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário (Ibrajus), entidade que fundou e atualmente preside.

²³ *Gestão Ambiental no Poder Judiciário: Implementação de Práticas Administrativas Ecoeficientes*, disponível em <http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=27>, acesso em 23.03.2008.

²⁴ Disponível em <http://www.tse.gov.br/downloads/ambiente/html/apresentacao.html>, acesso em 26.04.2007.

²⁵ Disponível em <http://www.tse.gov.br/downloads/ambiente/html/campanha.html>, acesso em 26.04.2007.

²⁶ Disponível em <http://www.tse.gov.br/downloads/ambiente/html/tseemacao.html>, acesso em 26.04.2007.

²⁷ Disponível em <http://www.tse.gov.br/downloads/ambiente/html/artigos.html>, acesso em 26.04.2007.

²⁸ Disponível em <http://www.tse.gov.br/downloads/ambiente/principal.html>, acesso em 26.04.2007.

²⁹ Disponível em http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=319, acesso em 21.01.2008.

³⁰ Disponível em <http://www.jf.gov.br/>, acesso em 21.01.2008.

³¹ Disponível em <http://www.jf.gov.br/>, acesso em 21.01.2008.

DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E GESTÃO JUDICIÁRIA: PRÁTICAS ADOTADAS PARA A REDUÇÃO DO TEMPO DE DURAÇÃO DO PROCESSO CIVIL EM UMA VARA FEDERAL

Raquel Rolim Pereira Galvão de Melo¹

RESUMO

A problematização da questão da duração razoável do processo leva-nos a reconhecer, de início, duas nuances envolvidas: uma relativa a aspectos legais que permitem que o processo se alongue por um tempo maior que o desejado e outra relativa a aspectos administrativos, de gestão do judiciário, que reproduzem a velha prática burocratizante da administração pública, de um modo geral.

Como a produção de leis não depende do Judiciário, cabe-lhe, então, agir sobre a sua parcela de responsabilidade na prestação jurisdicional, especificamente sobre a administração judiciária. São sobre esses aspectos organizacionais que se detém o presente trabalho, notadamente sobre a duração do processo, buscando-se como referencial teórico modernos princípios de gestão administrativa e, como referencial prático, um modelo de gestão implantado em uma Vara Federal. O estudo permitiu identificar aspectos reveladores de inadequações estruturais e gerenciais dentro do próprio órgão judiciário, propondo, ao final, sem a pretensão de esgotar o tema, algumas soluções que resultem em maior eficiência e produtividade para a organização.

PALAVRAS-CHAVE: Judiciário, gestão, tempo.

INTRODUÇÃO

Ademora excessiva do processo judicial é um tema contemporâneo, embora sua origem remonte à época em que o Estado avocou para si a tarefa de solução dos litígios. Ao longo dos anos, identificaram-se diversas causas para o problema e apontaram-se diferentes soluções. Todavia, a morosidade ainda continua ocupando lugar na pauta de debate de operadores do Direito e juristas do mundo inteiro em razão de sua indefinição.

A grande questão diante do problema da morosidade está em identificarem-se as suas causas e quais soluções podem ser propostas e colocadas em prática. São sobre esses aspectos organizacionais que se detém o presente trabalho, notadamente sobre a duração do processo, utilizando como objeto de análise os processos de trabalho desenvolvidos em uma Vara Cível — a 16ª Vara Federal da Subseção Judiciária do Ceará.

Por esse objetivo, denota-se que os modelos teóricos em referência aplicaram-se inicialmente sobre o corpo organizacional das empresas, ou seja, na iniciativa privada. Como não poderia deixar de ser, estas, pelo objetivo de alcançarem resultados cada vez melhores nas atividades a que se propõem, buscam corresponder à exigência de competitividade, repensando seus métodos de trabalho e propondo mudanças que signifiquem, ao final, uma capacidade maior de ofertar produtos e serviços com maior qualidade e gerando mais lucro.

A novidade que se apresenta, atualmente, consiste em se ter reconhecida a necessidade de se tornar a gestão pública mais qualificada. Esta, de modo geral, não é exemplo de operacionalidade, racionalidade e produtividade. Por ser “público”, “do povo”, e não de um ou de poucos, especificamente, é comum não existir uma consciência imediata de que,

sendo de todos, a coisa pública também é de cada um e, por isso mesmo, pode ser tratada com o mesmo zelo que a coisa particular e corresponder às necessidades de todos com a mesma competência que as instituições privadas.

O presente trabalho é um exemplo dessa mudança de paradigma. Propõe-se a estudar o problema da morosidade da prestação jurisdicional, tomando-se como escopo o micro-organismo da competência cível de uma Vara Federal para destacar os processos de trabalho adotados, analisá-los sob nova visão teórica e propor soluções para o que se acredita ser possível estabelecer: uma duração razoável para os processos judiciais.

Com certeza, pela experiência cotidiana e pela expectativa depositada sobre a presente análise, pensa-se que a realidade em foco reproduz, tirante poucos aspectos, a regra da forma como se dá a prestação jurisdicional de modo geral, bem como as análises e propostas a serem apresentadas acerca das evidências observadas servirão de referência para a reflexão sobre os mesmos problemas encontrados em outras unidades do Judiciário, semelhantes à aqui estudada.

Nesse sentido, pretende-se, a partir do estudo dos processos de trabalho adotados na 16ª Vara Federal, poder analisar, à luz das modernas teorias de Administração, com especial ênfase nos princípios de gestão da qualidade, como eles se desenvolvem e como contribuem para o problema que se deseja superar. Por outro lado, visa-se propor soluções concretas no sentido de possibilitar que os processos judiciais se desenvolvam de forma mais ágil e tenham uma duração mínima, razoável e satisfatória, para a Administração e para os jurisdicionados.

Um outro aspecto desse objetivo consiste em comprovar-se como as modernas técnicas de gestão de qualidade, adequadas à tessitura do serviço jurisdicional prestado na aludida Vara Federal, podem influenciar no tempo de duração dos processos, desde a sua distribuição, passando

pelo tempo despendido no cumprimento das fases obrigatórias, no tempo transcorrido para as soluções dos incidentes circunstanciais e próprios a cada matéria posta à apreciação e, por fim, no tempo necessário para se chegar à decisão final no processo.

Demonstra-se, aqui, como, numa proposta de mudança como essa, envolve-se, necessariamente, todo o corpo de pessoal disponível na unidade administrativa; no caso, desde o juiz titular, passando pela diretora de secretaria, a assessoria, os servidores que ocupam funções especializadas, tais como os supervisores de cada seção de procedimentos afeitos à competência da vara e também aqueles que desempenham os serviços administrativos mais comuns.

À luz das formulações teóricas que serviram de guia, observaram-se diversos problemas relacionados à falta de gestão do órgão judiciário e que iam de encontro ao primado da duração razoável do processo. Podem-se citar, entre eles, a falta de padronização na tramitação processual, a inexistência de rotinas administrativas uniformizadas, a ausência de planejamento, estabelecimento de objetivos e metas e o desconhecimento acerca da possibilidade de melhoria dos processos de trabalho.

Para se chegar a uma menor duração do processo, apresentaram-se, ao final, propostas relativas à gestão da secretaria judicial da 16ª Vara, consubstanciadas na reestruturação de processos de trabalho, no tratamento sistêmico e na implantação de princípios de gestão da qualidade.

A experiência construída a partir desse novo modelo de administração confirmou os elementos outrora colhidos na fundamentação teórica, segundo os quais a adequada gestão do organismo judiciário consubstancia-se em aspecto determinante da duração razoável do processo.

1 A GESTÃO JUDICIÁRIA ENQUANTO ASPECTO DETERMINANTE DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO JUDICIAL

A discussão acerca da demora desarrazoada da prestação jurisdicional, embora não seja recente, se acalorou com mais fervor nos últimos anos. Mesmo inexistindo norma expressa acerca desse direito no ordenamento jurídico pátrio, os operadores do Direito defendiam sua subsistência como decorrência implícita de outras regras. Assim, o direito passou a ser deduzido a partir das garantias do devido processo legal e de acesso à Justiça.

A divergência ainda pendente chegou a termo com a edição da citada Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, a qual acrescentou o inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal, *in verbis*: “LXXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

O direito à duração razoável do processo foi declarado explicitamente pelo legislador de forma que afastasse quaisquer dúvidas acerca da sua existência. Além disso, foi alçado à categoria constitucional de direito fundamental. Desse modo, o direito que outrora era considerado em decorrência da cláusula do devido processo legal ou como aspecto material da garantia de acesso à Justiça hoje detém *status* de direito autônomo e independente, embora continue umbilicalmente ligado às demais normas asseguradoras da dignidade da pessoa humana.

Enquanto direito fundamental, a razoável duração do processo deixa de ser mero princípio orientador do processo civil, o princípio da celeridade, passando a se tornar direito subjetivo público do cidadão ante o Estado-juiz. Assim, o destinatário principal da norma de direito

fundamental é o Estado, enquanto detentor da tarefa de pacificar os conflitos sociais, ou seja, da função jurisdicional. O Estado, portanto, tem o dever de prestar a tutela jurisdicional em tempo razoável; e o indivíduo, o direito de exigir essa atuação.

É certo que não se discute mais o direito à duração razoável do processo. Está na lei (constitucional): há direito à Justiça em tempo hábil. Todavia, a garantia formal não solucionou a problemática já existente. As dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário, que culminam com a demora do processo judicial, não deixaram de existir como um “passe de mágica” após a edição da emenda constitucional.

Na verdade, o legislador constituinte, ao consolidar o direito a um processo célere, deixou claro, implicitamente, que havia um grande problema a ser solucionado, tão grande que o rechaçou constitucionalmente, garantindo expressamente um direito contra ele. Ou seja, a demora do processo judicial se tornou tão ululante que o direito à duração razoável foi elevado ao *status* de cláusula pétrea.

Entretanto, o simples reconhecimento do direito não é suficiente. A noção de razoável duração de um processo judicial impõe a efetiva e rápida concretização material da pretensão do jurisdicionado², sob pena de se atribuir à norma constitucional do art. 5º, inciso LXXVIII, mero caráter programático.

Arruda³ anota que a efetiva atuação para superação do indesejado quadro pressupõe uma intervenção ampla em nível legislativo, administrativo e, evidentemente, judicial. Ao legislador, caberá a tarefa de conformar a legislação processual ao postulado da celeridade, adequando-a ao escopo de evitar delongas e procrastinações no processo. Cabe-lhe também o dever de não editar normas que atentem contra essa garantia.

Ao administrador, cumpre dotar o serviço judicial dos elementos materiais necessários ao eficiente desempenho de suas funções, seja

através do aumento de número de magistrados e servidores, seja através da implementação de políticas organizacionais de gestão do organismo judiciário, seja por meio da disponibilização de recursos materiais e tecnológicos que facilitem o trabalho, permitindo economia de tempo, entre outros.

O Judiciário, enquanto destinatário por excelência da garantia constitucional, também precisa se adaptar ao atendimento da norma em sua plenitude. Para isso, deve dotar-se de profissionais de alta competência, com aptidão técnica para condução dos processos de forma eficiente e eficaz. Envolve também, conforme asseverou Ramos⁴, uma mudança de mentalidade dos operadores do Direito, que deve ser comprometida com os ideais de prestação de um serviço público de excelência.

Durante muito tempo, acreditou-se que as organizações governamentais seriam naturalmente ineficientes, razão pela qual nunca se exigiu excelência na prestação dos serviços públicos. No trato da coisa pública, bem observa Arruda, não era tradicional a utilização de práticas administrativas da gestão privada, pois não se compreendia necessária uma prestação eficiente dos serviços públicos, mas tão somente a sujeição ao princípio da legalidade⁵.

Passou-se, na fase seguinte, a observar com criticidade o desempenho da Administração Pública. Constatou-se que, para a realização de suas atividades, a máquina administrativa demandava altos custos, superiores aos consumidos pelas empresas privadas. Somado a isso, os produtos e serviços oferecidos eram insuficientes para atender à demanda dos usuários, além de possuírem qualidade insatisfatória e exigirem tempo elevado para conclusão.

A partir de então, começou-se a introduzir, nos sistemas gerenciais públicos, alguns conceitos de origem empresarial, caracterizados por uma maior ênfase na eficiência governamental. Os novos caminhos do

modelo gerencial passaram a ser norteados por conceitos e práticas de há muito aplicadas nas empresas privadas: flexibilidade de gestão, foco na qualidade dos serviços e prioridade às demandas do consumidor⁶.

A Constituição Federal, consolidando essa nova tendência, consagrou, além dos tradicionais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, o princípio da eficiência (art. 37, CF/88) como condutor obrigatório para a Administração Pública. Para os integrantes da máquina estatal, deixou de ser suficiente a obrigação de prestar o serviço na forma da lei. Deveriam, agora, desempenhá-lo com eficiência.

O Poder Judiciário, por sua vez, também não esteve de fora da adjetivação *ineficiente* que a Administração Pública acumulou durante todo esse tempo (e ainda continua a carregar até os dias de hoje). Com efeito, a morosidade o atalhou impiedosamente desde a sua criação, fazendo com que a ineficiência, e consequentes descrença e falta de credibilidade, passasse a ser marca registrada.

O Judiciário, talvez em função da inércia que lhe é peculiar, manteve-se por muito tempo distante, afastado, das discussões relativas a questões gerenciais, mormente se traziam conceitos privatístico-empresariais. Pressões de ordem externa e interna, todavia, obrigaram-no a iniciar uma mudança de paradigma, passando a assumir, paulatinamente, posturas mais ativas, notadamente no tocante ao planejamento de suas ações.

Enquanto esfera de poder do Estado, compõe a Administração Pública e sujeita-se aos mesmos princípios de regência, inclusive ao princípio da eficiência. Assim, é possível exigir do Judiciário o desempenho eficiente de sua função primordial, qual seja, a função jurisdicional. Para atingir esse ideal de eficiência, o Poder Judiciário, tanto quanto a Administração Pública em geral, precisa incorporar novos conceitos de gestão pública, da gestão orientada para resultados e de planejamento estratégico.

É preciso mudança no foco da administração judiciária para atender às expectativas de máxima eficiência e eficácia, caracterizadas pela melhoria significativa na performance da instituição, associada a mudanças organizacionais e de processo de gestão. Deve-se buscar, ainda, um planejamento consciente e orientado para resultados.

Arruda, comentando o princípio da eficiência e o direito fundamental ao processo em tempo razoável, arremata que:

“a concretização deste princípio, no campo da administração judicial, é o meio ideal, senão o único, para a definitiva resolução do problema da morosidade desses procedimentos. Ataca-se aqui o foco do problema na tentativa de pôr cobro à crise que assola o exercício da atividade jurisdicional. Realmente, as investigações empíricas demonstram que os défices de gestão correspondem à parcela mais significativa dos atrasos processuais.”

Desse modo, há estreita relação entre a concretização do direito à duração razoável do processo e a administração do órgão judiciário. Este, se bem administrado, será eficiente, ou seja, prestará a tutela em tempo hábil. Do contrário, continuará a carregar o título da morosidade sob suas costas.

Atualmente, a Administração Pública, inclusive o Poder Judiciário, passaram a visualizar a gestão de seus serviços como consectário indissociável da ideia de eficiência, notadamente no tocante aos gastos para atendimento das políticas públicas definidas em lei. Os tribunais, como órgãos-ápices do Judiciário, começaram a pensar de forma estratégica, planejando suas atividades de maneira coordenada, a fim de afastar o pesado dogma da ineficiência e alcançar a celeridade e efetividade desejadas. O que antes parecia impossível tornou-se não apenas possível, mas desejável e, por que não dizer?, inevitável.

Planejar nada mais é do que prever o futuro. Planejar

estrategicamente é antever o futuro e traçar ações coordenadas para melhor aproveitar os fatos do porvir. Dentro desse contexto, a concretização da tutela jurisdicional sem dilações indevidas passa, necessariamente, pelo planejamento organizacional e, de resto, pela adequada administração judiciária.

Mello Serra anota que o bom funcionamento de uma serventia, ao ser entregue a um juiz, ganha a natureza de dever deste, sendo imprescindível, para o desempenho de tamanha responsabilidade gerencial, a aplicação de técnicas de administração, tais como: gestão de pessoas (composição de equipe, treinamento, padronização de tarefas, poder de fiscalização e, eventualmente, punição), gerenciamento das atividades desempenhadas pelos servidores e até mesmo a manutenção do órgão⁷.

O resultado desse novel padrão de condução da secretaria, ou serventia, é o aumento significativo da celeridade processual. A boa gestão das varas traz como consequência um maior número de audiências realizadas, de processos julgados, de tutelas entregues. Acarreta, ainda, a diminuição do acervo de processos e do tempo de espera de julgamento. Enfim, influencia positivamente o tempo de duração do processo.

Concluiu-se, portanto, que a Administração da Justiça vem ao encontro dos anseios de duração razoável do processo, pois possibilita o ideal de acesso à Justiça em seu aspecto material, além de atender ao primado constitucional da justiça em tempo hábil, prescrito no art. 5º, inciso LXXVIII, da Carta Magna.

Para alcançar a eficiência dos serviços judiciais, é necessário que o sistema gerencial que o administra seja focado no requisito “qualidade”. É o que se chama Sistema de Gestão da Qualidade. Maranhão define Sistema de Gestão da Qualidade como um conjunto de recursos e regras mínimas, implementado de forma adequada, com o objetivo de orientar cada parte da empresa para que execute de maneira correta e no

tempo devido a sua tarefa, em harmonia com as outras, estando todas direcionadas para o objetivo comum da empresa⁸.

Ainda segundo o citado mestre, os princípios, ou fundamentos, da gestão são: 1. foco no cliente; 2. liderança; 3. engajamento das pessoas; 4. abordagem por processos; 5. abordagem sistêmica para a gestão; 6. melhoria contínua; 7. abordagem factual para a tomada de decisão; 8. benefícios mútuos nas relações com os fornecedores.

2 O MODELO DE PRÁTICAS PARA REDUÇÃO DO TRÂMITE PROCESSUAL CIVIL ADOTADO NA 16ª VARA FEDERAL

2.1 A Reestruturação Interna da Secretaria com Vistas ao Aumento da Produtividade

A 16ª Vara Federal foi originariamente estruturada segundo o seguinte organograma:



Figura 1 – Organograma originário da 16ª Vara Federal

De acordo com essa estrutura, juiz e gabinete integram a área responsável pelas sentenças, decisões e pelos despachos. O diretor coordena os trabalhos da secretaria, que é formada pelas três seções: Cível, Criminal e Execução Fiscal.

Cada uma dessas seções fica responsável por todo o processamento dos feitos que lhe são destinados, executando atos que vão desde a autuação, a numeração, o recebimento e a juntada de petições e documentos, conferência de prazos, realização de cargas, remessas e vistas nos autos, além da extração de expedientes diversos, tais como mandados, cartas, precatórias, etc.

Devido ao quantitativo reduzido de servidores, verificou-se que poucas pessoas concentravam muitas tarefas, sendo obrigadas a praticar uma variedade muito grande de atos para cada processo afeto à sua responsabilidade. Desse modo, o mesmo servidor que recebia o processo, autuava e numerava as folhas também tinha de confeccionar mandados, cartas, etc. Além disso, deveria, ainda, receber e juntar os expedientes cumpridos (mandados, ARs, precatórias). Era obrigado, também, a receber e juntar as petições, controlar os prazos, realizar publicações, certificar os atos praticados e fazer conclusão ao juiz.

Em decorrência desse acúmulo de atividades, os servidores das seções da secretaria estavam sempre assoberbados de tarefas e, ainda assim, não conseguiam atingir o nível de produtividade desejado. Também em razão dessa concentração, os servidores da seção não tinham tempo de analisar com tranquilidade os processos e, por isso, deixavam de elaborar minutas de despachos de pouca complexidade, encaminhando todos os casos ao gabinete.

O gabinete, por sua vez, não conseguia atender à demanda recebida da secretaria, pois ficava responsável pela elaboração de despachos, decisões e sentenças de todos os processos. Além disso, não

conseguia realizar sua principal atividade, que é o auxílio ao magistrado na elaboração de sentenças e decisões complexas.

Analisando a ambiência interna, verificou-se que a vara possuía quatro ilhas isoladas entre si: as três seções e o gabinete. Cada um trabalhava para o seu setor, sem nenhum espírito de equipe. Se algum departamento não estava funcionando a contento, nenhum dos outros se dispunha a ajudar, demonstrando uma espécie de competitividade nada saudável. Não havia visão de grupo nem se enxergavam os objetivos da instituição; apenas se buscava a concretização imediata das tarefas dentro do setor.

O pior fator detectado em função dessa estrutura era o baixo nível de produtividade. Não havia padronização alguma. Cada servidor tinha seu próprio *modus operandi*, e idênticas atividades eram desempenhadas de maneiras diversas. Por exemplo, cada mandado expedido assumia determinada formatação, a depender de quem o elaborou. Não havia diálogo nem compartilhamento de informações. A produção não tinha como ser medida, e o controle das tarefas era muito difícil.

Um dos principais processos de trabalho identificado foi o de “processar feitos”, de interesse de todas as três seções da secretaria e do gabinete. Desse macroprocesso “processar feitos”, extraíram-se outros grandes processos de trabalho: 1. recebimento de processos e documentos; 2. juntada de documentos diversos nos autos; 3. extração e encaminhamento de expedientes para cumprimento das determinações judiciais; 4. controle e acompanhamento dos prazos processuais; 5. análise do processo para elaboração de minutas.

A partir do resultado obtido, verificou-se ser extremamente mais produtivo que as seções ou setores fossem especializados em determinada atividade, desempenhando apenas um dos principais processos de trabalho, ao invés de realizar todos eles ao mesmo tempo.

Assim, criaram-se seções especializadas, cujas denominações foram indicadas em conformidade com seus principais processos de trabalho.

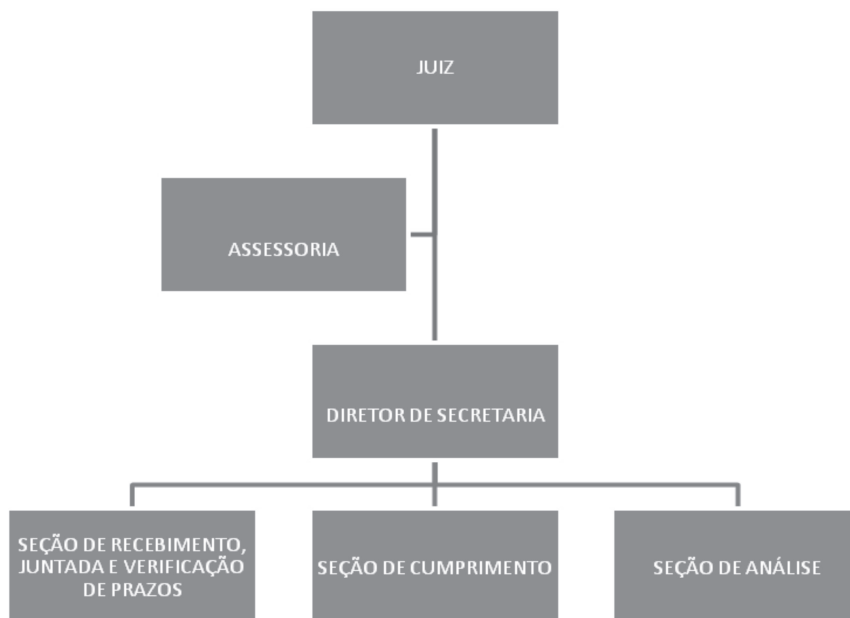


Figura 2 – Novo organograma da 16ª Vara Federal

Essa estruturação, além de possibilitar maior rapidez em função da especialização das atribuições, permitiu a solução de outros problemas. A Seção de Análise, composta dos servidores ocupantes do cargo de analista judiciário ou de servidores bacharéis em Direito, passou a funcionar intimamente ligada ao gabinete e ao próprio magistrado. Assim, a Seção de Análise ganhou o *status* de extensão do gabinete, desempenhando tarefas similares, embora de menor complexidade.

Os servidores da Seção de Análise recuperaram plenamente o espírito de equipe, pois tiveram suas responsabilidades pulverizadas para todos os tipos de ações. Observou-se que as questões surgidas em qualquer espécie de demanda eram compartilhadas e discutidas por

todos. Em consequência, desenvolveram um banco de dados com grande quantidade de modelos de decisões cíveis, criminais e de execução fiscal. Em função disso, na ausência de qualquer deles, o outro colega poderia substituí-lo com tranquilidade. Além disso, os servidores ganharam em acréscimo de (diversidade) conhecimento.

A Seção de Recebimento, Juntada e Verificação de Prazos, por desempenhar processos trabalhos próximos, foi agrupada com essas três atribuições. O servidor responsável recebe o documento e já o anexa aos autos. Na oportunidade, verifica se é o caso de aguardar prazo para qualquer das partes. Por exemplo, ao receber um mandado de citação, o servidor o junta e anota o prazo respectivo para contestação. O processo com prazo para as partes é alocado em escaninho próprio. Decorrido o prazo, com ou sem manifestação da parte, o servidor responsável certifica o ocorrido e encaminha o processo para a Seção de Análise.

A partir dessa estruturação, os documentos passaram a ser recebidos e juntados com maior rapidez. Os prazos também receberam controle mais rigoroso, e os processos são encaminhados tão logo decorra o lapso determinado em lei ou na decisão. Outra vantagem da seção foi a concentração de recebimento de processos e documentos em um único setor, donde é possível acompanhar a origem de seu processamento.

A Seção de Cumprimento recebe os processos com despacho, decisão ou sentença do juiz para cumpri-los. Os processos recebidos sofrem uma triagem e são alocados em escaninhos de acordo com o tipo de ato que será praticado e com o tipo de ação. As determinações urgentes, tais como tutela ou liminar, são alocadas no escaninho “expedientes urgentes”.

Diariamente, os servidores da Seção de Cumprimento executam meta estipulada para a realização de expedientes. O cumprimento desses expedientes varia conforme o dia da semana: segunda e quarta são realizados expedientes cíveis, terça e quinta são realizados expedientes criminais e, às sextas, expedientes de execução fiscal. Apesar dessa organização, alguns

atos são realizados todos os dias, como a remessa de feitos ao Tribunal, o cumprimento de determinações urgentes, entre outros.

A grande vantagem da Seção de Cumprimento foi a concentração e especialização das tarefas. Os servidores produzem expedientes em maior quantidade, trabalham com lotes de processos. Todos fazem o mesmo tipo de tarefa, de modo que os modelos de mandados, ofícios, cartas, cartas precatórias, etc. são padronizados. Verificou-se elevado incremento da produtividade após a estruturação da Seção de Cumprimento, dada a especialização das tarefas.

Após a reorganização da secretaria, as tarefas ou os processos de trabalho foram assim distribuídos:

Seção de Recebimento, Juntada e Verificação de Prazos

Receber petições e documentos encaminhados pela distribuição; receber mandados e demais expedientes cumpridos pelos oficiais de Justiça; receber documentos encaminhados pelo diretor de secretaria (correspondências relativas a processos); juntar aos autos as petições, os mandados e demais documentos recebidos; remeter ao Setor de Análise os processos com petições pendentes de análise; organizar em escaninho próprio os processos que estão com prazo para as partes; verificar e certificar o decurso de prazo dos processos com prazo vencido; certificar a publicação dos boletins; receber e dar encaminhamento aos processos devolvidos à secretaria (carga, MPF, União, INSS, etc.); autuar processos novos recebidos da distribuição; realizar atendimento ao público.

Seção de Expedientes

Extraír mandados, ofícios, cartas precatórias, cartas de citação e demais expedientes em cumprimento de determinação judicial; realizar

intimação pessoal dos advogados e das partes presentes na secretaria; preparar e remeter processos com intimação para órgãos públicos (Polícia Federal, etc.) e pessoas jurídicas de Direito Público (União, INSS, etc.); remeter processos a localidades diversas conforme determinação judicial (Justiça Estadual, comarcas, Vara Federal, seção judiciária, tribunais, etc.); remeter processos ao arquivo e à distribuição; extrair guias de remessa; preparar e certificar a publicação; preparar e remeter as correspondências necessárias ao encaminhamento dos expedientes; encaminhar mandados e expedientes afins para a Central de Mandados; expedir certidão de atos judiciais, certidão narrativa e certidão de homônimo; realizar atendimento ao público.

Seção de Análise

Elaborar atos ordinatórios; analisar e elaborar minutas utilizando assinatura digitalizada em processos conclusos para despacho; analisar e elaborar minutas em processos conclusos para decisão, submetendo-as à apreciação do juiz; analisar e elaborar minutas em processos conclusos para sentença de extinção, submetendo-as à apreciação do juiz; identificar processos aptos para sentença e remetê-los ao gabinete; identificar processos com pedido de tutela ou liminar e remetê-los ao gabinete; organizar escaninhos de acordo com a classe processual (execução fiscal, ação penal, ação ordinária, mandado de segurança, ação civil pública, etc.), com o objeto da ação (exemplo: MS/tributário, MS/administrativo, AO/previdenciário, etc.) e com a fase processual ou o pedido (exemplo: AP/recebimento denúncia, IP/arquivamento, AO/previdenciário/perícia).

Seção de Precatórias e Audiências

Designar audiências; extrair e encaminhar expedientes de

intimação para a audiência; preparar pauta; encaminhar pauta, via fac-símile, ao MPF e ao INSS; juntar aos autos os expedientes cumpridos relativos às audiências; encaminhar processos com audiência designada ao gabinete (após a juntada dos expedientes de intimação para o ato); receber e processar cartas precatórias; devolver cartas precatórias ao juízo deprecante; realizar atendimento ao público.

Gabinete

Organizar processos conclusos para sentença em escaninho próprio, de acordo com a classe processual, com o objeto da ação e com o período de conclusão; elaborar minutas de sentença, submetendo-as à apreciação do juiz; elaborar minutas de despacho em processo a ser baixado em diligência; manter banco de dados com as sentenças e decisões proferidas pelo magistrado; registrar as sentenças no Livro de Sentenças virtual; devolver processos com sentença, decisão ou despacho à secretaria; elaborar minutas de decisões em processos com pedido de tutela ou liminar, submetendo-as à apreciação do juiz; assessorar o juiz na realização de audiência; registrar decisões no Livro de Decisões virtual.

Em suma, a secretaria da 16ª Vara Federal precisou ser reestruturada para melhor atender ao princípio da duração razoável do processo, posto ter sido possível especialização de atividades com o consequente aumento da produtividade.

2.2 O Estudo dos Ciclos Processuais

2.2.1 Introdução à ideia de ciclo processual

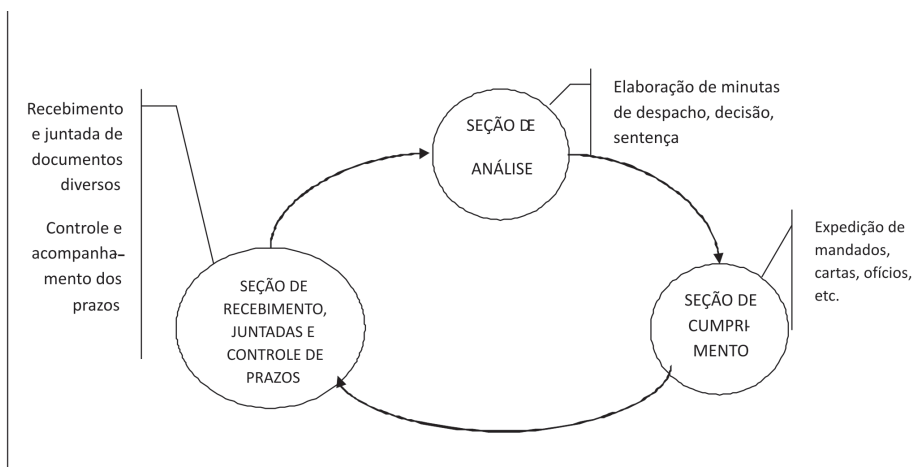
Cada vez que o magistrado é chamado a intervir no processo, ele profere um despacho, uma decisão ou sentença. Esse ato do juiz,

que, em regra, contém determinação de providência futura, precisa ser cumprido. Para tanto, o processo é encaminhado ao servidor responsável para confeccionar os expedientes necessários ao cumprimento da determinação judicial (citação, intimação, cientificação, etc.).

Após a realização dos expedientes, o processo aguardará o retorno dos documentos expedidos para que sejam juntados aos autos. Realizada a juntada, o processo permanecerá, em regra, aguardando movimentação pelas partes, por meio de petição, durante um certo prazo. Caso a parte protocole uma petição, esta será juntada aos autos, os quais, em seguida, serão novamente remetidos ao juiz para despacho, reiniciando-se novo ciclo de movimentação processual.

A partir das premissas acima apontadas, a ideia de “ciclo processual” que se quer introduzir diz respeito ao “caminho” percorrido pelo processo todas as vezes que o magistrado profere um despacho, uma decisão ou sentença. Cada “ciclo” encerra o percurso processual que vai desde o despacho lançado pelo magistrado até o retorno dos autos ao seu gabinete para novo exame.

A ilustração a seguir explicita o ciclo processual:



Após a juntada de uma nova petição, o processo é outra vez remetido à Seção de Análise para exame, reiniciando-se, assim, novo “ciclo processual”.

Tome-se o exemplo de uma ação comum ordinária cuja causa de pedir demande dilação probatória. Nesse caso, referida ação poderia passar por até seis, ou mais, ciclos processuais. Considerando que cada ciclo processual completo leva em torno de quatro meses, na hipótese já somaria dois anos. Ou seja, no exemplo citado, sem nenhum incidente extra, o processo já teria demorado, no mínimo, dois anos.

Vale salientar que no caso tratado nem sequer foi incluída a hipótese de audiência de conciliação ou quaisquer outros incidentes que podem ocorrer durante o trâmite processual. Uma ocorrência processual um pouco mais complexa, como falecimento da parte e habilitação de herdeiros, seria suficiente para elevar esse tempo para a casa dos quatro anos ou até por período superior a esse.

2.2.2 A redução do tempo processual a partir do controle dos ciclos processuais

A partir da realidade da 16ª Vara, verificou-se que o tempo de tramitação do processo, isto é, o lapso que o processo permanecia em juízo, poderia ser diminuído se os “ciclos processuais” fossem reduzidos ou encurtados. Com efeito, se uma ação ordinária realizava, em média, seis a sete ciclos processuais para chegar até a sentença, caso a quantidade de ciclos fosse reduzida para três ou dois, o tempo do processo seria reduzido pela metade.

Do mesmo modo, se o “ciclo processual” pudesse ser abreviado, isto é, se fosse possível encurtar o percurso processual, passando-se desde logo da primeira fase à terceira, ou da segunda à última e vice-versa, sem dúvida, haveria redução do período de aguardo pela solução do litígio.

A partir do raciocínio *supra*, estudou-se uma forma de reduzir ou encurtar os ciclos processuais a partir de sua origem, qual seja, o ato do juiz (despacho, decisão, sentença). Observou-se que o processo sempre reiniciava um novo ciclo em razão da necessidade de intervenção do magistrado para impulsionamento do feito. Assim, se o magistrado determinasse, em um único ato, todas as movimentações ulteriores, não haveria necessidade de retorno dos autos para análise.

Desse modo, ao despachar os autos, o juiz, além de ordenar a prática do ato seguinte, acrescentaria outros possíveis direcionamentos, desde logo antevendo quais atitudes as partes poderiam tomar. Seria como um jogo de xadrez, no qual o jogador deve prever as possíveis jogadas do adversário e antecipar-se a elas. É dizer: o magistrado, dentro do âmbito de previsibilidade da prática cotidiana, imaginaria quais comportamentos os litigantes poderiam adotar e, em função deles, determinaria quais providências deveriam ser seguidas.

Por exemplo, no despacho inicial de citação, determinar-se-iam atos seguintes, tais como réplica, indicação de provas a produzir, julgamento antecipado da lide, designação de audiência, etc. Antevendo-se à postura das partes, dir-se-ia: “se o réu fizer X, faça-se Y; se o réu não fizer X, faça-se Z; se o autor fizer A, faça-se B”, e assim por diante.

Tais determinações, obviamente, far-se-iam em conformidade com as regras processuais em vigor, a fim de se passar ao largo de qualquer arguição de nulidade, o que terminaria por subverter a ideia inicial de agilização. Além disso, a previsão dos atos seria concebida de acordo com a prática processual cotidiana, ou seja, em consonância com as atitudes mais comuns das partes. As situações incomuns não ficariam abrangidas, devendo necessariamente ser levadas a exame pelo juiz.

Outra forma de reduzir ou encurtar o número de ciclos seria a prática de vários atos processuais em uma só oportunidade, isto é,

as partes poderiam antecipar suas posições e seus comportamentos futuros. Por exemplo, no momento da citação, o réu poderia contestar e especificar, de forma detalhada, as provas que pretendia produzir. Na fase de réplica, o autor poderia proceder da mesma maneira, indicando suas provas e seus complementos necessários, tais como qualificação e endereço das testemunhas (no caso de prova testemunhal), indicação de assistente técnico e quesitos (no caso de prova pericial), etc.

Com o intuito de diminuição dos ciclos processuais, foram elaborados despachos que continham não apenas as determinações imediatas, mas também os diversos desdobramentos seguintes, fator que tornava desnecessário o retorno dos autos ao juiz a cada manifestação das partes. A partir de então, os ciclos processuais tornaram-se mais curtos, acelerando sobremaneira o trâmite processual.

Exemplo de ciclo processual encurtado no despacho inicial, considerando-se as diversas previsões de realizações de atos futuros:

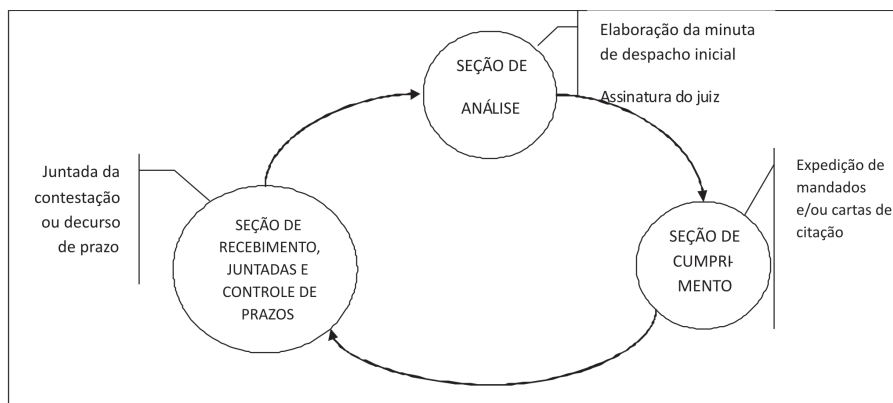


Figura 4 – Ilustração do ciclo processual “despachar inicial”

Observe-se que, após a juntada da contestação ou decurso do prazo para contestar, não haverá necessidade de nova remessa dos autos

para a Seção de Análise, visto que o despacho inicial já contém os passos seguintes. Portanto, o processo seguirá diretamente para a Seção de Cumprimento, “pulando” a análise.

Ainda dentro desse contexto, caso réu e autor especifiquem, respectivamente, na contestação e réplica, as provas que pretendem produzir, ter-se-á um ciclo a menos, ou seja, uma diminuição média de quatro meses no tempo total de tramitação do processo.

Imaginando-se o exemplo de uma ação cuja matéria arguida fosse unicamente de direito, hipótese que ensejaria o julgamento antecipado da lide, o processo completaria apenas um ciclo ou um ciclo e meio. Isso significa que o processo já estaria apto para sentença entre quatro e seis meses após o seu ajuizamento.

O tempo acima foi calculado considerando-se um tempo médio de quatro meses para o percurso de um ciclo processual completo. Entretanto, dependendo do volume de processos e estrutura da vara, o ciclo processual pode durar um mês ou até menos. Logo, em apenas trinta dias ou em menor tempo, poder-se-ia ter um processo instruído e julgado.

2.3 Práticas Variadas para a Redução do Tempo de Tramitação do Processo Civil

A realidade observável da 16ª Vara permitiu identificar a possibilidade de afastar ou racionalizar alguns itens dos ritos processuais inscritos na lei, desde que não se refiram a norma de ordem pública ou impliquem lesão aos princípios do contraditório e ampla defesa, com o fito de abreviar o tempo de duração do processo.

Propõe-se, ainda, a criação de rotinas administrativas que traduzam a uniformização e padronização de procedimentos, evitando-se que cada partícipe do processo faça suas atividades de forma diferente, dificultando o trabalho do próximo cliente interno da cadeia.

As situações coletadas empiricamente foram testadas e aperfeiçoadas, transmutando-se em práticas adotadas pela secretaria por contribuírem com a eficiência do desempenho da atividade e, conseqüentemente, com a celeridade processual. Algumas dessas práticas passam a ser descritas a seguir, com ênfase no momento em que são implementadas.

2.3.1 No recebimento dos autos, após a distribuição do processo

Após a distribuição, o processo é remetido à vara com uma guia de remessa para recebimento. O servidor, após conferir os números listados na guia, a recebe, assinando e datando no local apropriado. Em seguida, acessa o Sistema Tebas, no módulo Secretaria, item Protocolo, aba Recebimento de Protocolo, preenche os dados e efetua o recebimento da guia de remessa.

A numeração-padrão utilizada pela Justiça Federal para atribuir número aos feitos contém quinze dígitos. Cada vez que um processo novo era distribuído e remetido à vara, o servidor conferia todos os dígitos contidos na guia de remessa, situação que demandava um tempo considerável.

Verificou-se que seria suficiente a conferência dos últimos dígitos listados, pois raramente dois processos com os mesmos números finais estariam contidos na mesma guia. Igualmente, observou-se que a conferência seria muito mais rápida se realizada por dois servidores ao mesmo tempo: enquanto um lê os dígitos finais contidos na capa dos autos, o outro checa se corresponde ao contido na guia. Resultado: em apenas dez ou quinze minutos é possível receber uma guia com mais de cinquenta processos, isto é, com mais de setecentos e cinquenta dígitos para conferência, situação que antes demandava cerca de duas horas.

Após o recebimento da guia, com data e assinatura, o servidor arquivava a segunda via da referida guia em uma pasta colecionadora. Observou-se, todavia, que a segunda via da guia de remessa não tinha qualquer

utilidade prática. As pastas colecionadoras continham um sem-número de papéis que nunca eram requisitados. Analisou-se, então, que a comprovação de entrega (guia assinada e datada) deveria ficar em poder de quem a entregou, e não de quem a recebeu. Assim, aboliu-se a segunda via da guia de remessa e seu respectivo arquivamento. A ação permitiu economia de tempo e recursos materiais (papel, tinta de impressora, etc.).

Em seguida ao recebimento “físico” dos processos, o servidor deveria efetuar o recebimento “virtual”, no sistema de informática, a fim de permitir a atualização *on-line* de todos os atos praticados “fisicamente”. Para agilização desse procedimento, instalaram-se leitoras óticas que, através de código de barras colado na capa dos autos, reconhecem instantaneamente os dados do processo, dispensando a necessidade de digitá-los. Resultado: economia de tempo, além de maior conforto para o servidor.

Por último, ao receber os autos, o servidor numerava as folhas e punha uma rubrica abaixo da numeração. Percebeu-se que o ato de numerar as páginas demandaria menos da metade do tempo se a rubrica fosse dispensada. E assim se fez.

Além das técnicas indicadas anteriormente, após a numeração do processo, o servidor ordena os autos em escaninhos próprios, considerando-se fatores como a classe da ação (ordinária, mandado de segurança, etc.) e o nível de urgência desejado (ações com prioridade legal — idosos, deficientes, etc. —, ações com pedido de liminar ou tutela).

Seguindo esse *iter*, conseguiu-se reduzir o tempo de permanência do processo na Seção de Juntada para zero, ou seja, o processo é recebido, atualizado e remetido para ser despachado no mesmo dia. Anteriormente, verificava-se que o processo demorava até uma semana para ser recebido e encaminhado para despacho inicial. Além disso, os processos de urgência passaram a ser ordenados em escaninhos próprios, evitando-se demora na sua apreciação.

2.3.2 No processamento dos autos pela primeira vez

Para facilitar o trabalho dos servidores responsáveis pelas minutas, elaborou-se um fluxograma para a análise da petição inicial:

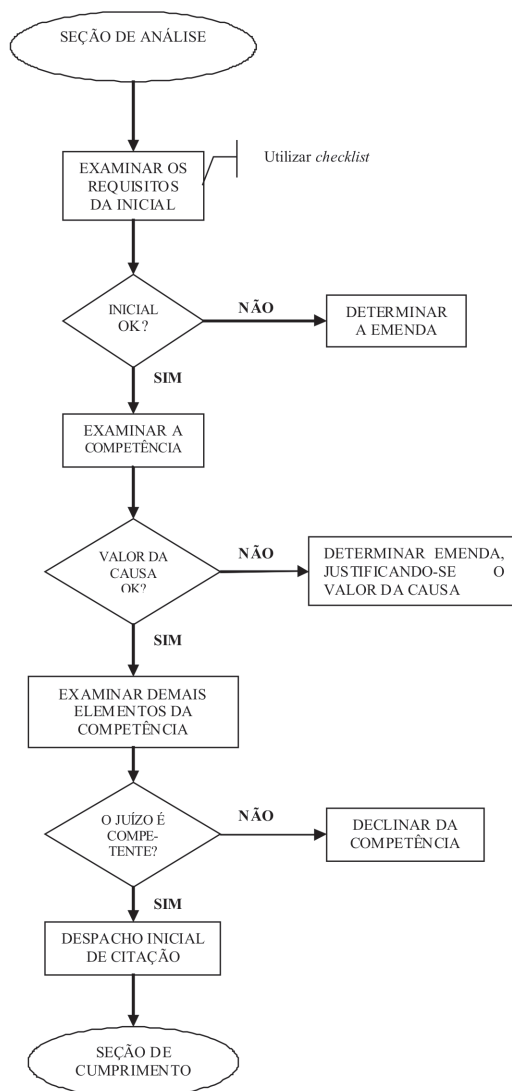


Figura 5 – Modelo de fluxograma “despachar inicial”

Os itens contidos no *checklist* correspondem aos requisitos da petição inicial. Assim, se todos estiverem presentes, a inicial poderá ser despachada positivamente, determinando-se a citação. Caso contrário, determinar-se-á a emenda, correção ou providência equivalente. De acordo com o Código de Processo Civil, a petição inicial deve conter (exemplo de *checklist*):

- Juiz a que é dirigida (art. 282, I)
- Nome, prenome, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu (art. 282, II)
- Causa de pedir (fatos e fundamentos jurídicos – art. 282, III)
- Pedido (art. 282, IV)
- Valor da causa superior a sessenta salários mínimos (art. 282, V) Obs.: Observar o salário mínimo da época do ajuizamento da ação.
- Requerimento de provas (art. 282, VI)
- Endereço do advogado (art. 39, I)
- Procuração (art. 37)
- Cópia da petição inicial para instruir a citação (art. 225, parágrafo único)
- Documentos, inclusive cópia de identidade e CPF, no caso de pessoa física, ou ato de constituição da empresa e CNPJ, no caso de pessoa jurídica
- Requerimento administrativo prévio, se for o caso
- Comprovante de recolhimento das custas ou requerimento de Justiça gratuita ou isenção de custas
- Não há sentença de improcedência em caso similar, na hipótese de matéria unicamente de direito (art. 285-A)

Modelo de checklist para despachar inicial

No caso de mandado de segurança, acrescentam-se os seguintes itens:

- Impetrado é uma autoridade administrativa federal (pessoa física)
- Impetrado exerce suas funções em município da competência da 16ª Vara Federal
- O ato impugnado ocorreu há menos de 120 dias (prazo decadencial)
- No caso de concurso público e licitação já realizados, verificar-se-á litisconsortes passivos necessários e se foi requerida a citação

Após o cumprimento do *checklist*, o processo será submetido, ainda, a um rigoroso controle acerca da competência. O volume do acervo também é um dos fatores que contribuem para o emperramento da máquina judiciária. Milhares de processos para serem processados e julgados por um ou dois magistrados. Por essa razão, deve-se manter no acervo unicamente processos que são da competência daquele juízo.

A melhor forma de fazer esse controle é verificar, desde a instauração do processo, a questão da competência. Muitas vezes, dado o volume do acervo e a necessidade de sua movimentação, algumas circunstâncias não são corretamente analisadas logo no início. Essa situação gera vários inconvenientes, entre eles o aumento indevido do número de feitos, maior delonga para a solução do litígio ajuizado em órgão incompetente, etc. Desse modo, é mais proveitoso “demorar” no exame da inicial do que dilatar indevidamente o processamento do feito.

Didaticamente, o exame da competência foi dividido em dois

tópicos: presença da União, de qualquer de suas autarquias ou fundações, ou de empresa pública federal e domicílio do outro litigante, ou do representante, no caso de incapaz, ou o local onde está encravado o bem, no caso de imóvel.

Um esclarecimento precisa ser feito em relação à competência em função do domicílio do autor. Embora se trate de competência relativa, circunstância que impossibilita o conhecimento de ofício pelo juiz, a identificação da vara competente diz respeito à correta distribuição dos feitos entre as diversas subseções judiciárias. Desse modo, o processo será encaminhado para a vara que detenha competência sobre o município no qual está domiciliado o autor.

Além dos dois tópicos listados acima, um terceiro item deve ser checado para completar o exame da competência. Trata-se do cálculo do valor da causa. Embora a parte indique na petição inicial valor superior a sessenta salários mínimos, deve-se fazer uma espécie de “conferência” desse cálculo, a fim de aquilatar sua correspondência com as normas processuais de regência. Isso porque, se a causa for inferior a esse patamar, a competência será do Juizado Especial Federal, que é absoluta, não podendo ser processada pelo juízo comum.

2.3.3 Na juntada de documentos

O volume de documentos recebidos diariamente pela vara é intenso. Portanto, o encaminhamento e a juntada desses documentos demanda um tempo considerável. Muitas petições aguardam meses para serem anexadas aos autos. Pelo método tradicional, o servidor recebe o documento, procura o processo, anexa o documento aos autos e o encaminha para a fase seguinte. Assim procede com cada documento recebido.

A fim de otimizar o fluxo documental, algumas ações podem

ser implementadas para a melhoria do processo de trabalho respectivo. Um dos primeiros obstáculos que precisa ser superado é a demora na anexação de documentos aos autos, isto é, petições, ofícios, informações, mandados e demais peças processuais devem ser encartados dentro dos autos o mais rápido possível, a fim de permitir sua movimentação.

Não obstante, dado o volume documental em oposição à escassez de servidores, essa atividade, embora simples, demanda grande esforço e tempo. Para superar essa dificuldade, criou-se uma sistemática de “localização coletiva”.

Diariamente, no início do expediente forense, os documentos recebidos e que se destinam aos processos são divididos igualmente entre os servidores. Em seguida, estes passam a consultar o sistema informatizado a fim de descobrir onde os processos referentes aos documentos recebidos se encontram. Localizados os processos, os servidores passam a encartar o documento respectivo dentro da capa dos autos, sem, entretanto, juntá-los ainda.

Após a realização dessa atividade coletiva, a qual dura entre trinta minutos e uma hora, os processos são reunidos em único local. Em seguida, os servidores da Seção de Juntada passam a juntar os documentos.

Antes da distribuição dos documentos, todavia, estes passam por uma triagem, onde são separados em quatro classes: petições, ARs, ofícios, cartas precatórias e documentos diversos. Assim, a localização já é feita de forma estratégica, ou seja, de acordo com o tipo de movimentação que será dado ao processo após a juntada do documento.

Por exemplo, no caso de AR, após sua juntada, anota-se o prazo para a prática do ato processual. Desse modo, todos os processos nos quais houver AR para juntar serão agrupados e os prazos serão inscritos de uma só vez. Resultado: rapidez e economia de tempo.

Os documentos que não podem ser imediatamente anexados aos autos em razão de estes se encontrarem fora da secretaria recebem uma “folha de acompanhamento”, na qual periodicamente é realizada consulta acerca do retorno dos autos. Em caso positivo, o documento é reincluído na juntada coletiva do dia para ser anexado aos autos.

Os documentos que não podem ser juntados em razão de o processo já ter sido baixado, remetido a outra seção, comarca ou tribunal por declínio de competência, remetido ao tribunal em grau de recurso ou devolvido ao juízo deprecante, no caso de carta precatória, são devidamente cadastrados e encaminhados ao órgão onde se encontra o processo. Desse modo, evita-se o acúmulo de documentos sem utilidade, além de facilitar o trabalho do órgão que recebeu o processo.

Os ARs que representem “comprovante” de remessa de documentos ou processos são arquivados de forma ordenada. Para tanto, ao retornarem, recebem uma espécie de “folha de rosto”, onde o servidor procede às anotações necessárias à sua identificação. Em seguida, arquiva-o em pasta própria, dividida internamente por ano, mês e dia. Segundo essa organização, caso haja necessidade de localização do AR, o servidor levará em torno de um minuto para sua identificação.

Algumas outras práticas têm sido adotadas para otimizar os trabalhos da Seção de Juntada. São elas:

1. Ao receber precatórias cumpridas, somente são anexados aos autos os documentos referentes ao cumprimento, ou seja, são descartadas as cópias que foram utilizadas para instruir a depreciação e que se referem a documentos já existentes nos autos.
2. As cópias que acompanharam os mandados devolvidos com diligência negativa são anexadas à contracapa dos autos para

serem aproveitados em outra intimação.

3. No caso de petições acompanhadas de documentos que excedam o montante de cinquenta folhas, anexam-se tais documentos em apenso, com etiqueta contendo referência da origem, dispensada a numeração.

2.3.4 Nas citações e intimações efetuadas pela Seção de Cumprimento

Para citação inicial, algumas situações peculiares da vara precisam ser observadas. Em primeiro lugar, considerando que a maioria das ações que tramitam na secretaria têm como parte a União ou o INSS, elaborou-se método de citação que otimizasse o fluxo processual para estes dois entes. No caso da União, como não há representação jurídica na região, a citação deveria ser feita através de carta precatória para uma das Varas Federais localizadas em Fortaleza.

Verificou-se, todavia, que o trâmite da carta precatória era deveras demorada e atrasava sobremaneira o ritmo do processo. Por essa razão, firmou-se acordo com a representação jurídica da União, tanto a AGU como a PFN, para que a citação fosse efetivada com a simples remessa dos autos. Desse modo, o processo é enviado via correio com aviso de recebimento e guia de remessa, momento a partir do qual se considera citada a entidade pública. Os servidores apenas põem nos autos o carimbo de vista e remessa para fins de cumprir formalidades legais.

Na hipótese de o réu ser o INSS, expede-se o tradicional mandado de citação, visto que há órgão de representação jurídica em município contíguo a Juazeiro do Norte. Entretanto, no caso de outras autarquias federais, verifica-se previamente qual é a entidade que a representa. Se for a Procuradoria Federal em Fortaleza, também firmou-se o mesmo acordo de citação com remessa dos autos. Apenas na hipótese de não se

ter representação em um desses entes é que se expede a tradicional carta precatória.

A Caixa Econômica Federal, empresa pública federal, também detém inúmeras ações tramitando na Justiça Federal. Em Juazeiro do Norte, a CEF tem escritório de representação jurídica, de modo que, tanto a citação como as demais intimações, são enviadas para a agência da Caixa (única na cidade).

A razão de se expedir mandado de citação para a distância de até 40 km é a existência de norma reguladora das diligências de oficiais de Justiça que fixa esse perímetro máximo para cumprimento.

Para as demais intimações, os servidores fazem uso de práticas variadas para otimizar o fluxo processual, contribuindo sobremaneira para a satisfação do princípio da duração razoável do processo. Principalmente no caso da Vara Federal de Juazeiro do Norte, em cuja circunscrição não há representação judicial da maioria dos órgãos e/ou entidades públicas que detêm o maior número de feitos tramitando na secretaria.

Nesses casos, o procedimento-padrão seria: 1. extração de carta precatória — confeccionar o expediente, tirar cópias, remeter em anexo, coletar a assinatura do diretor de secretaria e do juiz; 2. preparação da correspondência — colocar o documento no envelope, colar, endereçar, preencher o aviso de recebimento e remeter pelos correios; 3. recebimento do AR de remessa da carta precatória — em média, após cinco dias, o aviso de recebimento de remessa da carta precatória retorna ao juízo, devendo o servidor recebê-lo e juntá-lo aos autos; 4. aguardar o processamento da carta precatória no juízo deprecado — o processo deverá ficar na secretaria por, no mínimo, dois meses, aguardando que o juízo deprecado receba, autue, distribua, cumpra e devolva a carta precatória; 5. recebimento e juntada da carta precatória cumprida — depois de cumprida, a carta precatória retorna pelos Correios, devendo o

servidor recebê-la e juntá-la aos autos.

Todo esse caminho a ser percorrido para a intimação de um órgão ou entidade pública levaria de seis a oito meses, em alguns casos até doze meses. Além do tempo, o custo para o processamento de uma carta precatória é alto, pois envolve diligências em ambos os juízos. Acresça-se, ainda, o fato de se aumentar o acervo do deprecado com mais processos, e vice-versa.

A solução encontrada para tal problemática foi simples. A maioria dos órgãos ou das entidades públicas assentiu em ser intimada pessoalmente com a remessa dos autos. Desse modo, a secretaria apenas envia o processo pelos Correios, com o carimbo de vista e a guia de remessa, ficando o órgão intimado a partir dessa data. A União, por meio de suas principais representações jurídicas, a AGU e a PFN, firmou convênio com os Correios para a remessa de autos, de modo que o envio dos processos se dá sem ônus para a Justiça.

Com isso, todo aquele procedimento-padrão é dispensado e uma intimação que poderia durar até doze meses é concretizada em dois ou três dias (tempo que os Correios levam para entregar os autos). A segurança do processo se dá em virtude da remessa com aviso de recebimento, no qual fica certificado quem recebeu o processo e em que data. Além disso, os autos de processos são encaminhados via sedex, permitindo seu monitoramento, inclusive via internet.

Afora os órgãos públicos, a secretaria também adota procedimentos otimizados para a intimação das partes e de seus advogados. No caso destes, detém a secretaria uma relação daqueles causídicos que mais comumente atuam no juízo e frequentam o atendimento da vara. Para estes, criaram-se escaninhos padronizados, de forma que, quando há intimações a eles destinadas, o servidor do atendimento pega os processos na estante e realiza a intimação pessoal. Essa metodologia evita a expedição de

documentos para intimação, com economia de tempo e recursos.

Ainda nos casos de advogados com escaninhos próprios, se estes não comparecerem espontaneamente no prazo de até sete dias, a secretaria, então, expede uma única comunicação. Tão logo o advogado se apresente para atender a essa comunicação, o servidor realiza todas as demais intimações existentes no balcão de atendimento.

Por economia, os expedientes de intimação são expedidos em uma única via. Dispensou-se o arquivamento de segunda via de documentos em pastas das quais nunca se viu utilidade alguma. Os documentos confeccionados ficam arquivados no próprio sistema de informática, de modo que, havendo necessidade de consulta, basta acessar o sistema para localizar o expediente. Além de conservar expedientes realizados, o Sistema Tebas permite que se arquivem modelos de mandados, ofícios, cartas, etc. Desse modo, ao confeccionar o expediente, o servidor indica o número do modelo e preenche apenas dados adicionais, pois o sistema automaticamente captura todas as informações do processo.

Em relação ao envio de correspondências, a secretaria firma acordos e parcerias com as partes a fim de que estas transportem por si próprias expedientes de seu interesse. Por exemplo, um ofício destinado ao INSS solicitando informações acerca da implantação de um benefício pode ser levado até o referido órgão pelo próprio advogado da parte, dispensado-se correio ou oficial de Justiça. Por segurança, o causídico apenas assina uma via do documento que é anexada aos autos.

Outra prática adotada pela secretaria para acelerar o trâmite processual é realizar a intimação da sentença previamente a quem tem interesse recursal. Isso possibilita que a outra parte seja intimada na mesma oportunidade acerca da sentença e acerca do recurso interposto pela primeira. Resultado: economia de ato processual e agilização do trâmite.

Os processos devolvidos do TRF com julgamento de

improcedência são imediatamente arquivados, caso não haja honorários e custas a executar. Aboliu-se o procedimento adotado em algumas varas, segundo o qual as partes são intimadas quando o processo retorna do tribunal, mesmo não havendo execução ou cumprimento de sentença.

2.3.5 No rigoroso controle dos prazos processuais

A secretaria da 16ª Vara adotou a prática rigorosa de controlar os prazos de atos processuais de variadas espécies. Acompanham-se tanto os prazos destinados aos advogados, como monitoram-se as respostas às comunicações expedidas.

No tocante aos advogados, a secretaria anota prazos a partir da juntada de mandados, ARs ou cartas precatórias, por exemplo. Também assinala-se prazo a partir da publicação. Diariamente, a secretaria retira o relatório de processos com prazo vencido, a partir de ferramenta disponibilizada pelo sistema de informática Tebas. O servidor responsável, então, certifica todos os decursos de prazos. Essa técnica evita que o processo permaneça indefinidamente aguardando em pilhas quando o advogado não apresenta manifestação.

Quando o advogado retira os autos em carga do cartório, a secretaria também providencia a inscrição do prazo de permanência. Excedido tal prazo sem a devolução dos autos, o advogado é intimado a devolvê-los em 48 (quarenta e oito) horas. Se, ainda assim, não efetuar a devolução, a secretaria expede mandado de busca e apreensão assinado pelo juiz. Isso tem evitado que os advogados permaneçam excessivamente com os processos fora do cartório. Observou-se que, em algumas varas, há processos em carga há quase três anos.

A secretaria também monitora o tempo de cumprimento das cartas precatórias expedidas por meio de prazos. Ao se enviar uma

deprecação, anota-se um prazo de 60 (sessenta) dias. Decorrido esse prazo sem nenhuma manifestação do deprecado, a secretaria automaticamente expede um ofício solicitando informação acerca do cumprimento da deprecação. Passados 30 (trinta) dias sem resposta a esses ofícios, expede-se nova solicitação de informação. Caso o deprecado não apresente nenhuma resposta, em última análise o juiz oficia a corregedoria do tribunal respectivo.

Ainda na hipótese das precatórias, se o deprecado enviar resposta informando data de audiência, por exemplo, a secretaria anota o prazo de 30 (trinta) dias após a data do ato audiencial, tempo razoável para a devolução da carta. Assim, se o deprecado informa que a audiência será em 30/03/2007, inscreve-se o prazo para 30/04/2007. Decorrido esse prazo sem remessa da deprecação, expede-se ofício solicitando informações.

A prática de controlar rigorosamente o tempo de cumprimento das precatórias deveu-se à constatação de que grande parte do tempo do processo se devia a esse ato. Como a 16ª Vara Federal é localizada no interior do Estado do Ceará, muitos de seus atos têm que ser efetuados por meio de deprecação, notadamente por não dispor de órgão de publicação local.

Os ofícios expedidos pela vara também são controlados por meio de prazos. Normalmente, anotam-se 30 (trinta) dias para a resposta solicitada. Nada sendo apresentado, reitera-se o ofício, desta feita registrando-se 15 (quinze) dias. Decorrido esse prazo sem manifestação, reitera-se o ofício para a autoridade superior, caso haja. Do contrário, tenta-se contato por outros meios, como telefone, *e-mail* e até pessoalmente.

Os mandados expedidos para cumprimento igualmente se submetem a controle temporal. Os oficiais de Justiça detêm o prazo de 10 (dez) dias para cumprimento dos mandados comuns e 48 (quarenta e oito) horas para os mandados de urgência. O sistema de informática exhibe relatório dos mandados distribuídos e do tempo de posse dos expedientes. Caso o oficial tenha excedido o prazo sem justificativa,

é-lhe feita cobrança para que devolva o expediente cumprido no prazo de 24 (vinte e quatro) horas.

A fim de satisfazer plenamente o princípio da duração razoável do processo, a secretaria controla também o tempo que o processo fica sem movimentação. Isso evita a corriqueira prática de existirem processos sem movimentação por anos e anos, sem nenhuma providência do juízo quanto a esse fato. Na verdade, após a instauração do processo, momento em que se aplica o princípio dispositivo, seu seguimento é regido pelo impulso oficial, ou seja, o próprio magistrado tem o dever de impulsionar o feito.

Para satisfazer esse primado, a secretaria extrai relatório do sistema informatizado Tebas indicando quais processos estão sem movimentação há um certo tempo, por exemplo, quatro meses. Tais processos são analisados a fim de verificar se a ausência de movimentação se deve à Justiça ou à parte. Na primeira hipótese, providencia-se a prolação imediata do despacho ou decisão pendente. No segundo caso, todavia, a secretaria expede um despacho-padrão determinando a intimação do advogado para dar andamento ao feito no prazo de 30 (trinta) dias. No mesmo despacho já consta a previsão de que, nada sendo requerido nesse lapso, seja a parte intimada pessoalmente para dizer se tem interesse no prosseguimento do feito, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, sob pena de extinção. Decorrido *in albis* esse prazo, o processo é remetido para sentença de extinção sem resolução do mérito.

Essa prática tem permitido enxugar o acervo da vara, permanecendo em tramitação apenas os processos em que as partes realmente estão interessadas em ver solucionado o litígio instaurado. Além do mais, dá-se exato cumprimento aos termos da legislação de regência, que determina o exame dos requisitos da petição já no despacho inicial de citação.

2.3.6 Na diversidade de processos analisados diariamente

A Seção de Análise da 16ª Vara Federal é composta de quatro servidores. Como o acervo da vara é muito alto, na casa dos oito mil processos, e possui uma diversidade de classes muito variadas, estabeleceu-se uma metodologia de trabalho para a Seção de Análise que contemplasse o fator quantitativo, mas também albergasse os diversos tipos de procedimentos existentes. Estabeleceu-se, então, a meta diária de 60 (sessenta) minutos de despachos diários, os quais devem contemplar diferentes tipos de ações. Além disso, os processos a serem despachados obedecem aos critérios de prioridade (urgências, mandado de segurança, idoso, deficiente físico, etc.), antiguidade na vara e antiguidade no setor.

De acordo com tais classes, a meta dos servidores ficou assim estipulada:

Classe processual	Quantidade de minutos diárias
Ação civil pública e/ou improbidade	02
Diversas I	02
Ação monitória	02
Ações ordinárias	20
Diversas II	02
Diversas III	02
Execução de título extrajudicial	02
Diversas IV	02
Mandado de segurança e MS coletivo	03
Diversas V	02
Diversas VI	02

Quadro 1 – Demonstrativo da meta diária dos servidores da Seção de Análise

A tabela acima não contemplou os casos de ações penais, inquéritos, procedimentos penais e execuções fiscais que, embora façam

parte da meta de produtividade dos servidores, não integram o objetivo do presente trabalho, o qual se restringe aos procedimentos cíveis.

A classe de Diversas I, II, III, IV, V e VI compreende diversos outros tipos de ações, tais como alienação fiduciária, ação consignatória, desapropriação, ação de depósito, ação popular, alvará, embargos à execução, cautelares em geral.

Para facilitar o trabalho da Seção de Análise, as pilhas existentes são organizadas em conformidade com os critérios de antiguidade, tipo de ação e fase em que se encontram. Assim, por exemplo, processos em que há petição de apelação juntada são alocados na pilha “ordinária apelação”. O servidor que for analisá-los desempenhará a tarefa muito mais rapidamente, fazendo-a em lote. As classes especiais também são separadas, como mandado de segurança, ação civil pública e improbidade, entre outras, permitindo que, visualmente, o servidor as identifique e as processe com mais agilidade.

Os servidores da Seção de Análise criaram um banco de dados onde são armazenados os modelos de despachos, decisões e sentenças mais simples. Ao identificar qualquer processo em situação cuja resposta esteja albergada por meio de algum dos modelos existentes, o servidor responsável elabora a minuta respectiva, após fazer as adaptações necessárias, submetendo-a à apreciação do juiz. O banco de dados existente é armazenado no próprio sistema de informática, de modo que situações similares recebem igual tratamento, por meio de despachos padronizados, sem distinções indevidas.

Os servidores que trabalham com a análise de feitos são conscientizados acerca da necessidade de impulsionar os processos de forma objetiva, sem dilações desnecessárias. Os despachos produzidos incluem o maior número possível de hipóteses futuras, a fim de evitar que o processo retorne à

Seção de Análise. O objetivo é que o processo receba o despacho inicial com todas as hipóteses e siga tramitando com esse mesmo despacho até a sentença. Ou seja, o processo receberia um despacho e a sentença.

Obviamente, nem sempre isso é possível. Incidentes de diversas ordens podem surgir durante o processamento do feito, obrigando que se faça nova análise do processo. Todavia, o intuito é que tais situações sejam tratadas como hipóteses excepcionais, e não como regra. A regra deve ser o menor número de despachos possível dentro do processo. A prática do “ao-aó”, ou seja, “ao autor”, “ao réu”, situação que costuma ser chamada na prática cartorária de “barrigada”, é totalmente rechaçada pela secretaria da 16ª Vara Federal.

O hábito de proferir despachos do tipo “fale o autor”, “diga o réu”, sem nenhuma explicitação adicional, atenta frontalmente contra o princípio da duração razoável do processo. Condutas dessa espécie dilatam indevidamente o tempo de tramitação do processo, postergando para o futuro uma situação processual que, na maioria das vezes, pode ser solucionada imediatamente. O juiz tem a obrigação de decidir, de resolver, de julgar. Tem o dever de se debruçar sobre o problema existente, mesmo que isso lhe custe muito tempo ou grande esforço.

Somente por meio do ideal de “lutar contra dilações indevidas”, sejam elas promovidas pelos litigantes, sejam elas cometidas pela Justiça, é que se pode atender ao primado constitucional da duração razoável do processo. Processo enxuto, decisões objetivas, tramitação célere, essa é ideia subjacente ao direito fundamental à Justiça em tempo hábil.

CONCLUSÃO

A morosidade do Poder Judiciário passou a ser reverenciada a partir de perspectivas outras, cujo enfoque saiu do aspecto externo, ou seja, da responsabilidade de terceiros, e foi trazida para dentro do próprio organismo judiciário. A partir dessa nova visão, o Judiciário se colocou no centro das críticas e reconheceu ser de sua alçada a iniciativa com vistas a solucionar o grave problema da demora do processo judicial.

Além da comum associação da problemática da jurisdição em tempo hábil a questões estruturais do Poder Judiciário, as quais culminaram em uma onda de reformas, cujo ápice foi a Emenda Constitucional nº 45, observou-se que outro fator, até então desconsiderado, tinha contribuição determinante para a celeridade da tramitação dos processos judiciais.

O Poder Judiciário carecia, pois, de cuidar de sua gestão administrativa, repensando-a sob os novos influxos da moderna teoria administrativa, cujos preceitos já vinham sendo adotados em outras esferas públicas, mantendo-se, até então, o Judiciário de fora dessa “onda”.

Lentamente, começou-se a introduzir alguns mecanismos de gestão, em princípio pela alta administração de alguns órgãos do Poder Judiciário, estendendo-se, a seguir, seus princípios às unidades de escalões inferiores. Hodiernamente, o discurso relativo à gestão de qualidade chega, cada vez mais, até a serventias e secretarias de varas.

Atentos a esse processo de mudança de paradigma, órgãos do judiciário do País inteiro começaram a dar seus primeiros passos em busca da eficiência de seus serviços, através do planejamento de suas ações e da incorporação de princípios de gestão da qualidade.

As investigações empíricas em torno da questão têm demonstrado que, mesmo em organismos de menor porte, como uma secretaria

de vara, a aplicação de princípios de gestão da qualidade contribui, significativamente, para a duração razoável do processo.

O organograma tradicional impossibilitava o fluxo rápido do processo, pois era organizado em núcleos fechados e individuais. A primeira tarefa implementada foi a alteração da estrutura da secretaria, adaptando-a ao formato do trâmite processual, ou seja, desfizeram-se as seções compartimentadas, expandindo-as para seções mais abertas, as quais passaram a desempenhar funções ligadas aos principais atos praticados no processo judicial.

A nova estrutura permitiu que cada seção desempenhasse uma menor quantidade de atividades, tornando-a, assim, mais especializada. Essa especialização possibilitou o incremento quantitativo dos trabalhos realizados pela secretaria, verificando-se sensível aumento da produtividade em cada setor.

Os métodos tradicionais de impulsionamento do feito não contemplavam a ideia de ciclo processual nem compreendiam a necessidade de redução desses ciclos para se chegar à duração razoável do processo. Passou-se, então, a estudar o trâmite do processo a partir de seus ciclos, averiguando-se a quantidade de vezes que o processo percorria o caminho que ia desde o despacho judicial, passando pelo seu cumprimento, expedição de intimação, aguardo do prazo, juntada de documento, até nova remessa para análise.

Implementaram-se, então, medidas para diminuição do número de ciclos processuais, bem como para sua abreviação. Para tanto, os despachos judiciais passaram a conter, dentro do possível, todas as movimentações ulteriores e futuras que podiam ser aplicadas ao feito. Além disso, os despachos também contemplaram a determinação de prática simultânea de alguns atos processuais, como, por exemplo, contestação e indicação das provas a produzir.

O planejamento das atividades desempenhadas pela secretaria da vara permitiu que se implementassem na realidade empírica algumas práticas jurisdicionais inovadoras, ou seja, alguns métodos alternativos de ação, cujo objetivo era a diminuição do tempo de duração do processo.

Desse modo, à luz dos princípios de gestão da qualidade, notadamente dos princípios da abordagem por processos e da abordagem sistêmica para a gestão, identificaram-se os processos de trabalho da vara, monitorou-se seu desenvolvimento durante um certo tempo e, em seguida, aperfeiçoou-se seu desempenho, sempre no intuito de acelerar o trâmite processual.

Essas práticas inovadoras demonstraram ser possível alcançar, gradativamente, níveis satisfatórios de redução do tempo de tramitação dos processos civis, representados, por exemplo, pelos seguintes resultados:

1. No recebimento dos autos, após a distribuição do processo, verificava-se que demorava até uma semana para ser recebido e encaminhado para despacho inicial. Agora, foi reduzido o tempo de permanência na Seção de Juntada para zero, ou seja, o processo é recebido e remetido para análise no mesmo dia.
2. A elaboração de *checklists* para o exame dos requisitos da petição inicial possibilitou duas coisas: primeiro, o total saneamento de erros existentes antes da citação inicial, evitando-se que atos processuais sejam refeitos ou anulados ou que a ação seja incorretamente processada; segundo, o enxugamento do acervo da vara porque mantém em tramitação somente os processos que estão em ordem.
3. A localização coletiva dos processos para juntada de documentos, feita no início do expediente, contando com a

participação de todo pessoal da vara, permitiu evitar-se que algumas petições que aguardavam meses para serem juntadas aos autos fossem anexadas diariamente, gastando-se em torno de trinta minutos a uma hora para essa atividade.

4. Acordos foram firmados com procuradorias de diversos órgãos e entidades públicas que não possuíam representação jurídica na sede da vara, para a realização de citações e intimações apenas com a simples remessa dos autos pelos Correios, sem a necessidade de expedição de cartas precatórias. Essa ação possibilitou que uma comunicação que antes levaria entre seis e oito meses e, em alguns casos, até doze meses, fosse realizada em dois ou três dias.
5. O destaque de escaninhos específicos nas estantes para os advogados mais atuantes no juízo permite intimações imediatas tão logo o causídico compareça à vara.
6. A intimação da sentença primeiro a quem tem interesse recursal permite que a outra parte seja intimada, no mesmo ato, acerca da sentença e do recurso interposto pela primeira, economizando-se o tempo de uma nova intimação, que levaria em torno de trinta dias, acrescido do prazo para recurso.
7. A expedição de documentos em uma única via possibilitou maior rapidez no desempenho da tarefa, evitando o desnecessário arquivamento da segunda via, que, ademais, não demonstrava maior utilidade.
8. A permissão para que a parte leve alguns expedientes em mão dispensa a remessa pelos Correios ou por oficial de Justiça, conferindo maior agilidade ao ato.
9. O rigoroso controle dos prazos processuais evita que o processo permaneça, indefinidamente, aguardando em pilhas,

quando o advogado não apresenta manifestação acerca do ato determinado na decisão.

10. O acompanhamento do prazo de carga dos autos permite que, excedido o prazo legal, o advogado seja intimado para efetuar sua devolução no prazo de quarenta e oito horas, sob pena de busca e apreensão.
11. O monitoramento do tempo de cumprimento das cartas precatórias, estipulado como de sessenta dias, leva a oficial-se ao juízo deprecado para responder, até por duas oportunidades, no intervalo de trinta e de quinze dias, ao fim dos quais o fato é comunicado à corregedoria do tribunal.
12. O controle do tempo de paralisação do processo possibilita que, nos feitos sem movimentação há mais de quatro meses, por culpa do advogado, este seja intimado para dar andamento no processo, no prazo de trinta dias, findo o qual a própria parte é intimada pessoalmente para dizer, no prazo de quarenta e oito horas, se tem interesse no seu prosseguimento. Decorrido esse prazo, o processo é remetido para extinção. Isso tem permitido enxugar o acervo da vara e obrigar os advogados a manterem os feitos em movimento.

Ademais, consigne-se que todas as práticas inovadoras aplicadas foram testadas e aperfeiçoadas e, pelo resultado positivo que apresentaram, passaram a constituir rotinas administrativas, que têm oportunizado a melhoria contínua das atividades.

O resultado desse novel padrão de gestão dos processos de trabalho da 16ª Vara é o aumento significativo da celeridade processual, dada, como demonstrada, a estreita relação entre a competente administração do órgão judiciário e a concretização do direito à duração razoável do processo.

Conseqüentemente, hoje, tem-se um maior número de audiências realizadas, um maior número de processos julgados e um maior número de tutelas entregues, além da diminuição do acervo de processos na vara e do tempo de espera daqueles por julgamento.

Em suma, a concretização do direito fundamental à duração razoável do processo está intimamente relacionada à adequada gestão do órgão judiciário. A implementação de técnicas de administração, com foco no aumento da eficiência dos serviços judiciais, é imprescindível para se alcançar a diminuição do tempo de duração do processo.

Cada esfera da máquina judiciária, por menor que seja o escalão, tem ampla possibilidade de identificar, monitorar e aperfeiçoar seus processos de trabalho, obtendo como resultado o incremento qualitativo no desempenho das tarefas. No caso de uma vara ou secretaria, esse incremento qualitativo corresponde, além de outros fatores, à redução do prazo para entrega da prestação jurisdicional.

As técnicas e práticas aqui apresentadas podem ser facilmente empregadas por outros organismos do Poder Judiciário, fazendo-se pequenas adaptações à realidade observável da cada um. Espera-se, com isso, demonstrar que, mesmo diante de todas as dificuldades vivenciadas, é possível obter-se melhoras significativas na eficiência dos serviços prestados mediante a simples implementação de técnicas de gestão.

A prestação jurisdicional em tempo hábil é o resultado da gestão judiciária eficiente, cujo reflexo tem dupla implicação: atende ao dever constitucional de eficiência do Poder Judiciário e satisfaz o direito fundamental à duração razoável do processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Ítalo de Souza. *Como Escrever Artigos Científicos – Sem arroteio e sem medo da ABNT*. 3. ed. João Pessoa: Universitária/UFPB,

2007.

ARRUDA, Samuel Miranda. *O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

CUNHA, Armando S. M. da e MOTTA, Paulo Roberto. *A Reforma do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*. 7. ed. Bahia: Jus Pdivm, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Malheiros, 2001. (3 vols.)

FLEURY, Newton Meyer. A Resposta da Gestão Estratégica às Exigências de Efetividade, Eficácia e Eficiência no Poder Judiciário. In: *A Reforma do Poder Judiciário do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005.

MARANHÃO, Mauriti e MACIEIRA, Maria Elisa Bastos. *O Processo Nosso de Cada Dia: Modelagem dos Processos de Trabalho*. 8 ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

MARANHÃO, Mauriti. *ISO Série 9000: Versão 2000: Manual de Implementação: o Passo-a-passo para Solucionar o Quebra-cabeça da Gestão*. 8. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do Processo de Conhecimento*. 3. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2004.

MOTTA, Paulo Roberto. Formação de Liderança. In: *Programa de MBA em Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

NICOLITT, André Luiz. *A Duração Razoável do Processo*. Rio de

Janeiro: Lumen Juris, 2006.

OLIVEIRA, Rogério Nunes de. *A Morosidade da Entrega da Jurisdição e o Direito à Razoável Duração do Processo Judicial*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Rio de Janeiro, ano IV, nº 4 e ano V, nº 5, 2003-2004, p. 614/615. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/07.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2008.

RAMOS, Carlos Henrique. *Processo Civil e o Princípio da Duração Razoável do Processo*. Curitiba: Juruá, 2008.

SERRA, Luiz Umpierre de Mello. Gestão de Serventias Judiciais. In: *Programa de MBA em Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

SEVERINO, Joaquim Antônio. *Metodologia do Trabalho Científico*. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TACHIZAWA, Takeshy; MENDES, Gildásio. *Como Fazer Monografia na Prática*. 12. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

NOTAS

¹ Analista judiciária – diretora de secretaria da 16ª Vara – Juazeiro do Norte/CE.

² OLIVEIRA, Rogério Nunes de. A Morosidade da Entrega da Jurisdição e o Direito à Razoável Duração do Processo Judicial. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 4 e ano V, n. 5, 2003–2004, p. 614/615 Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/07.pdf>>. Acesso em 17 mar. 2008.

³ Op. cit. p. 229.

⁴ RAMOS, Carlos Henrique. *Processo Civil e o Princípio da Duração Razoável do Processo*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 55.

⁵ ARRUDA. Op. cit. p. 112.

⁶ FLEURY, Newton Meyer. A Resposta da Gestão Estratégica às Exigências de

Efetividade, Eficácia e Eficiência no Poder Judiciário. In: *A Reforma do Poder Judiciário do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 29.

⁷ SERRA, Luiz Umpierre de Mello. Gestão de Serventias Judiciais. In: *Programa de MBA em Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. p. 9.

⁸ MARANHÃO, Mauriti. *ISO Série 9000: Versão 2000: Manual de Implementação: o Passo-a-passo para Solucionar o Quebra-cabeça da Gestão*. 8. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006. p. 27.

GESTÃO DE INSPEÇÃO PERMANENTE EM UMA UNIDADE JUDICIAL: UMA PROPOSTA CONSTRUÍDA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL ADJUNTO À 7ª VARA FEDERAL DE SERGIPE¹

Ronivon de Aragão²

RESUMO

Versa sobre o conceito de inspeção dos serviços judiciários, partindo-se da disciplina legal e de um caso concreto, propondo-se um novo modelo de inspeção, denominada permanente, como moderno instrumento gerencial a cargo do Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: serviços judiciários, inspeção, sistemas de acompanhamento processual, gestão estratégica, inspeção permanente.

INTRODUÇÃO

A morosidade da Justiça é um tema que se encontra em debate na sociedade brasileira há bastante tempo. Sempre que é retomado, por conta de algum problema específico ocorrido em uma determinada unidade jurisdicional, o primeiro dos argumentos refere-se à necessidade de reforma do Poder Judiciário. Esses questionamentos tanto ecoam no âmbito das instituições estabelecidas quanto no seio da sociedade civil. Leigos e especialistas debatem a temática com a mesma paixão e vigor, cada um propondo o que seria a solução definitiva para a questão.

O Poder Legislativo, dentro da sua função de editar leis, encara

a alegada modernização do Poder Judiciário como decorrência de uma mera reforma na legislação, mormente a legislação processual.

Essa discussão não pode ser maniqueísta. Ninguém tem razão por completo. Na verdade, existe, sim, uma necessidade premente de ampla atualização da legislação, especialmente a legislação processual, resumindo os ritos, encurtando procedimentos desnecessários e custosos, enfim, promovendo-se um verdadeiro “enxugamento” das leis. Menos regulamentação e maior eficiência devem ser o norte dessa discussão.

Contudo, não somente a revisão da legislação vigente se mostra como suficiente. Cabe também ao Poder Judiciário, nas suas práticas cotidianas, estabelecer mecanismos — que não dependem de nenhuma produção legislativa — para o equacionamento dos problemas decorrentes da morosidade.

Uma advertência há de ser feita, logo de início: a alegada morosidade não é um problema genérico, sem consequências e sem interesses contrariados e/ou satisfeitos. Em verdade, há os que se beneficiam da atuação morosa do Judiciário e os que são prejudicados. Assim, quando alguém reclama dessa situação, somente o faz porque se sente atingido pelos efeitos da morosidade judiciária. O réu, em processo criminal ou cível, certamente não se preocupa com a alegada morosidade. Aliás, o discurso jurídico e político, nesse caso, é o da necessidade de maior amplitude na defesa e do exercício pleno do contraditório. Tais princípios que têm sede constitucional e se revelam uma conquista da modernidade servem, então, de amparo para o prolongamento desnecessário do processo, acarretando danos de grave monta à parte contrária ou mesmo à sociedade. É o uso hipertrofiado dos princípios.

Dessa forma, inexistente — aliás, como é sabido — discussão desinteressada no contexto ideológico. Acerca da morosidade do Poder Judiciário, uma é a postura da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

outra é a do Poder Legislativo, diferente da do Poder Executivo. O próprio Poder Judiciário envolve a discussão em pontos obscuros. Depende do ponto de vista de cada um desses atores.

Uma questão há de ser pontuada, por absolutamente necessária. Há espaço para as soluções internas e externas. As expressões internas e externas assumem aqui conteúdo específico. Por internas, têm-se as soluções que propõem medidas dentro do Poder Judiciário, medidas estas que podem ser tomadas pelo próprio Judiciário, mas também pelos outros poderes do Estado (Legislativo e Executivo). Já as soluções externas são aquelas que têm em vista as raízes do problema, isto é, as causas da litigiosidade exagerada no Brasil. Para propor soluções, nesse âmbito, há de se verificar qual é o motor dessa litigiosidade. Nesse campo, as mudanças que devem ser operadas na estrutura interna do Judiciário pouco resolvem. Tem-se de averiguar quem é o “produtor” da sequência de demandas.

Com efeito, a discussão das soluções externas passa pelas seguintes causas da litigiosidade: a) alta litigiosidade social; b) Estado descumpridor reiterado de direitos assegurados na legislação; c) alta densidade de demandas de massa, por conta do baixo custo de rolagem das dívidas no âmbito do Poder Judiciário, pelos entes estatais e pelos grandes conglomerados empresariais; d) pouca efetividade normativa e prospectiva dos precedentes judiciais no Brasil. Estas, dentre outras, são causas desse alto grau de litigiosidade.

Contudo, o âmbito deste trabalho não atinge a discussão dessas soluções externas. Cinge-se a buscar alternativas endógenas para minorar a questão da morosidade. Tecerá considerações acerca de avanços institucionais feitos nesse sentido.

Um exemplo desse avanço institucional foi a previsão legislativa e a implementação fática dos Juizados Especiais de Pequenas Causas e, depois, dos Juizados Especiais Federais. Houve uma simplificação

dos ritos, a concentração de atos processuais em audiência e a mudança dos procedimentos recursais. Mesmo com o grande número de feitos distribuídos, os juizados têm mantido a preferência da população, quando se trata da avaliação pelo povo dos órgãos do Poder Judiciário³.

Um posterior avanço ainda não concretizado pelo Poder Legislativo será estabelecer o rito legal das leis que criaram os Juizados Especiais Estaduais e os Juizados Especiais Federais para todas as causas em trâmite nas Justiças Federal e Estadual, excluindo-se apenas determinadas demandas, quer pela sua especialidade (mandado de segurança, execução fiscal, desapropriação, *habeas corpus*, *habeas data*, ação popular, ação civil pública, etc.), quer pela sua complexidade fático-probatória. Nesse último caso, poder-se-ia delegar ao respectivo juiz natural a determinação da causa, que, pela sua complexidade fático-probatória, deveria tramitar por um rito mais delongado.

A reforma do Judiciário preconizada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 alterou o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 para estabelecer, de forma expressa, o denominado princípio da duração razoável do processo. Isso demonstra que a morosidade dos processos atingiu um patamar tão alarmante que o constituinte reformador entendeu de alçar, de forma explícita, tal princípio ao texto constitucional. Com efeito, é preciso advertir que, mesmo sem essa explicitação, a duração razoável dos processos já era uma garantia intrínseca ao texto constitucional e infraconstitucional, considerando os prazos que já são previstos para a prática dos atos processuais.

A par das leis que estabeleceram os Juizados Especiais, um excelente diploma legislativo também foi editado pelo Poder Legislativo. Trata-se da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, a qual dispõe acerca da informatização do processo judicial, alterando o Código de Processo Civil⁴.

É justamente nesse patamar que se pretende abordar a questão da inspeção dos serviços judiciais pelo magistrado. É que, tomando-se como ponto de partida para a análise fática a experiência no Juizado Especial Federal Adjunto à 7ª Vara da Seção Judiciária de Sergipe, este trabalho abordará a possibilidade de realização de gestão de inspeção permanente nos serviços judiciários que lhes são afetos, propondo a incorporação da ideia por outras unidades jurisdicionais.

Para efeito de esclarecimento, é preciso mencionar que o JEF⁵ Adjunto da 7ª Vara de Sergipe já foi implantado no ano de 2005 com estrutura inteiramente digital. Assim, os processos que lhe são distribuídos já o são sem o uso de papel, conforme *software* específico desenvolvido sob a coordenação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, sediado no Recife/PE⁶.

Esclareça-se que, no caso da 7ª Vara Federal, há duas estruturas: uma, a do JEF Adjunto, na qual tramitam as causas referidas na Lei nº 10.259/2001 (que estruturou a competência dos Juizados Especiais Federais), de forma inteiramente digital; a outra, da Vara Federal comum, na qual tramitam os demais processos que não se enquadram no âmbito de jurisdição do JEF Adjunto.

Dentro desse âmbito, encontra-se a questão relativa à necessidade que tem o juiz de realizar a inspeção anual, prevista pela Lei nº 5.010/66. Tal inspeção se reporta a um procedimento em que, por um determinado período de tempo — normalmente, uma semana — o serviço judiciário é paralisado na sua rotina para que o juiz possa verificar a regularidade das tarefas desempenhadas, fazendo as devidas correções ou estabelecendo as medidas punitivas que entender adequadas.

Trata-se de um dever legal do juiz e pode ser essa inspeção anual comparada a uma auditoria típica dos serviços prestados. A questão que se põe é a seguinte: seria essa inspeção anual, em face das novas técnicas da

administração e em decorrência das novas demandas do serviço público judiciário, instrumento prático e completo de gestão de uma unidade jurisdicional? Isto é: tal inspeção se revela um instrumento apto à correção de rumos administrativos da unidade jurisdicional ou funcional como mera formalidade de cumprimento de um dever estatuído legalmente?

A pesquisa decorre da própria atividade prática realizada no âmbito do JEF Adjunto à 7ª Vara da Seção Judiciária de Sergipe⁷. Foram verificados os problemas, as dificuldades, os instrumentos tecnológicos de que dispõe o sistema de tramitação processual. Pretende-se apontar soluções que realizem o intento de uma auditoria permanente nos serviços, isto é, o que se denomina neste trabalho um trabalho de “inspeção permanente”. Com isso, o juiz poderia dispor de um instrumento de gestão poderoso na correção de rumos, na eficiência na prática dos atos processuais, o que, em última análise, redundaria em celeridade na entrega da prestação jurisdicional.

Por fim, o objetivo precípua do trabalho é o de demonstrar a viabilidade da implantação desse “módulo de inspeção permanente”, o que se revela adequado para o Juizado Especial Federal Adjunto à 7ª Vara de Sergipe. Demais disso, o trabalho, ao final, propõe que esse mecanismo seja estendido a todos os tribunais do País, quer se trate de processos digitais que tramitam com a base física em papel. Obviamente que, nessa proposta, são esclarecidas as diferenças existentes entre essas modalidades de feitos.

1 O CONCEITO DE INSPEÇÃO DOS SERVIÇOS JUDICIÁRIOS

A inspeção dos serviços judiciários enraíza-se ainda em uma ideia de busca de erros, formais e materiais, para a sua correção e punição dos responsáveis. A sua comparação com uma auditoria não é desarrazoada.

A leitura seguinte do art. 13, incisos III e IV, da Lei nº 5.010/66 permitirá que seja situada essa questão dentro dos marcos legais.

A Lei nº 5.010/66 foi responsável pela recriação da Justiça Federal de primeiro grau⁸. Importa esclarecer que, com o advento da República e a forma federativa de Estado, a Justiça Federal tornou-se instrumento indispensável no novo regime, o que não se fazia presente no Império, por conta do fato de se tratar de um Estado unitário⁹. Ocorre que, com a implantação do Estado Novo, em novembro de 1937, a Justiça Federal fora extinta, por decorrência óbvia da centralização das decisões políticas no poder central, extinguindo-se a autonomia política dos Estados-membros.

A Constituição de 1946, não obstante democrática e federativa, apenas recriou o segundo grau da Justiça Federal, consistente no Tribunal Federal de Recursos, mas delegou a competência federal de primeiro grau aos juízes de Direito.

Com a Lei nº 5.010/66, houve o restabelecimento pleno da Justiça Federal brasileira. Com ela, foi exposto o arcabouço legislativo quanto a esse ramo do Poder Judiciário, estando até hoje em vigor, com as necessárias alterações e atualizações que se processaram no decorrer destes quarenta anos de vigência.

Dentre os deveres dos juízes federais de 1º grau, encontra-se a obrigatoriedade de, ao menos uma vez anualmente, realizar inspeção dos feitos e serviços a cargo da unidade jurisdicional que titularizam. É o que dispõe o inciso III do art. 13 da Lei nº 5.010/66.

O inciso IV desse mesmo art. 13 do referido diploma legal ainda determina que se deva dar conhecimento do que fora apurado com essa inspeção ao Corregedor-Geral, em ofício reservado, solicitando-lhe as providências cabíveis.

Há, assim, um misto de gestão do serviço — quando o dispositivo

legal se refere à providência com o fim de se evitarem erros — como também uma finalidade punitiva nesse procedimento de inspeção anual.

Importa considerar que existe uma diferença básica entre a inspeção anual a cargo do juiz federal em exercício na unidade jurisdicional e a correição dos serviços judiciários realizada pelas Corregedorias-Gerais de Justiça¹⁰.

No primeiro caso, poder-se-ia equiparar a um típico controle interno das atividades desenvolvidas naquela respectiva unidade judiciária; a segunda situação equivale a um controle externo, exercido *ex officio* ou por provocação do interessado, a cargo do Corregedor-Geral da Justiça Federal. O Corregedor-Geral é cargo exercido por um magistrado efetivo do Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre aquela unidade judicial (a respectiva Vara Federal).

2 A INSPEÇÃO DOS SERVIÇOS JUDICIÁRIOS COMO UM DEVER DO JUIZ

A inspeção dos serviços judiciários, nestes incluídos os atos praticados pelos auxiliares do juízo, constitui-se dever indeclinável da jurisdição. Aliás, o próprio Código de Processo Civil assim dispõe acerca dos deveres do magistrado, dentre os quais:

Art. 125. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe:

[...]

II – velar pela rápida solução dos litígios;

[...]

Art. 193. Compete ao juiz verificar se o serventário excedeu, sem motivo legítimo, os prazos que este Código estabelece.

Art. 194. Apurada a falta, o juiz mandará instaurar procedimento administrativo, na forma da Lei de Organização Judiciária.

A Lei Complementar nº 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional) também dispõe acerca desse dever do magistrado de superintender as atividades da unidade jurisdicional em que atua:

Art. 35 – São deveres do magistrado:

[...]

VII – exercer assídua fiscalização sobre os subordinados, especialmente no que se refere à cobrança de custas e emolumentos, embora não haja reclamação das partes.

Vê-se, dessa forma, que compete ao magistrado “dirigir” o processo. É uma expressão que se reporta a uma função típica de administrador. Claro que, nessa função de direção do processo, o juiz se encontra limitado pelas disposições legais. Todavia, naquilo em que não contrariar a lei nem as determinações normativas dos órgãos censórios (especialmente o Conselho Nacional de Justiça¹¹ e as Corregedorias-Gerais de Justiça), o magistrado dispõe de liberdade para imprimir o andamento ao feito, de forma que privilegie o princípio constitucional da duração razoável do processo.

O que se verá neste trabalho é que muito do atraso verificado na atividade jurisdicional decorre da atuação administrativa ineficiente do juiz na condução dos feitos, e não somente de suposta deficiência no conhecimento e na aplicação do Direito enquanto técnica de solução dos conflitos.

Aliás, não se poderia entender de outra forma o fato de dois processos similares — com fatos e disciplina jurídica similares, mas distribuídos para juízes diversos — terem trâmite diferente. Não se trata de perquirir acerca da decisão judicial, pois o magistrado é independente para proferir a decisão, de acordo com o seu livre convencimento motivado¹². O que se discute aqui é a diferença de trâmite, de encaminhamento, o que acarreta maior delonga em um juízo, e não em outro, não obstante se tratar de feitos similares.

3 A INSPEÇÃO ANUAL DOS SERVIÇOS JUDICIÁRIOS COMO UM INSTRUMENTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DA UNIDADE JURISDICCIONAL

A inspeção dos serviços judiciários há de ser vista como um instrumento de aperfeiçoamento do Poder Judiciário. A carga punitiva e disciplinar deveria ser tida como algo meramente residual. Dever-se-ia privilegiar as práticas de boa gestão, estimulando os servidores a incorporar no cotidiano do trabalho inovações tecnológicas e trâmites mais consentâneos com o princípio da duração razoável do processo.

Nessa trilha, como decorrência do trabalho de inspeção, devem ser extraídas as conclusões e/ou iniciativas para a contínua melhoria do serviço judicial. Sendo assim, a inspeção anual deveria servir como vetor para a delimitação, inclusive, de um planejamento estratégico para a unidade jurisdiccional.

Tal se mostra, inclusive, importante para rever decisões tomadas anteriormente e testadas na prática; enfim, serve para um processo de aprimoramento contínuo.

A inspeção anual pode se tornar essa ferramenta, o ponto de partida e de reflexão sobre as práticas administrativas na unidade jurisdiccional, permitindo o planejamento e a mudança posterior, sempre almejando esse melhoramento continuado. De qualquer sorte, a proposta que se verá mais adiante — de inspeção permanente — não exclui essa “inspeção anual”, mas a aperfeiçoa e a modifica na sua finalidade precípua.

O Código de Processo Civil, ao dispor que o juiz “dirige” o processo, não expõe essa expressão de forma vazia de conteúdo. O magistrado é, afinal de contas, o administrador da unidade jurisdiccional e sobre ele pesa a responsabilidade pela célere tramitação dos feitos.

A questão que se põe é a seguinte: qual a postura que o juiz deve

adotar perante as demandas que lhe são postas para apreciação? A figura do magistrado “inerte”¹³ durante o trâmite do feito — à espera da plena iniciativa das partes — de há muito já restou ultrapassada no Direito Processual brasileiro. Não somente em matéria probatória, na forma do art. 130 do CPC (guardadas as regras do ônus da prova), mas, principalmente, no que toca à marcha impulsionadora do trâmite do feito, o juiz deve assumir a resolução da lide como uma tarefa de ordem pública¹⁴.

Contudo, a mera aplicação mecânica das regras legais não é suficiente para uma boa gestão do processo. Há de se ter em mente a finalidade das regras. Evidentemente que o juiz não pode, sob pena de nulificar o andamento processual da demanda, deixar de atender a um comando expresso da lei, mesmo que esse comando porventura se manifeste mais como um entrave de gestão. Assim, se existe uma regra que determina a oitiva prévia de uma das partes, antes de se decidir acerca da concessão de uma medida liminar, não se tem como tergiversar na aplicação dessa norma¹⁵.

Ocorre que, muitas vezes, a mesma regra possui “códigos de conduta” diferentes nas diversas unidades jurisdicionais. Ou seja, em uma unidade jurisdicional é aplicada a mesma regra, seguindo um trâmite, enquanto em outro juízo é determinado um rito diferente. E esse é um problema eminentemente de gestão¹⁶.

4 A ESTRUTURA DO SISTEMA DE TRAMITAÇÃO DIGITAL CRETA NO ÂMBITO DA 5ª REGIÃO DA JUSTIÇA FEDERAL

Com o objetivo de simplificar, baratear e acelerar o trâmite de processos judiciais, há algum tempo vários órgãos do Judiciário já vinham pensando na implementação de sistemas que permitissem a manipulação virtual de autos. Com efeito, sabe-se que a gestão de autos

de processos judiciais envolve custos com papel, com transporte, com mobiliário, entre outros. É fato, além do mais, que, mesmo após seu fim, esses documentos precisam ser arquivados em local adequado, a fim de que sejam conservados. Tudo isso sem falar da necessidade de eles serem manipulados pelas várias pessoas envolvidas na situação que lhe constitui o objeto.

Diante disso, no ano de 2005, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região implantou um sistema eletrônico de tramitação processual para ser utilizado nos Juizados Especiais Federais cíveis, batizando-o de Creta. Como se sabe, os juizados especiais processam apenas causas de reduzido valor econômico (até sessenta salários mínimos), valendo-se de um rito procedimental simplificado.

O Creta baseia-se na ideia de total virtualização dos atos processuais: desde o protocolamento da ação, passando pelas audiências e pelas provas, até a decisão final, nada precisa ser registrado em papel. Enfim, o sistema rompeu radicalmente com a ideia de autuação, não obstante falar-se em “autos digitais”.

Em vez de autos, o que existe na verdade é um banco de dados, armazenado em um computador (servidor), onde são mantidos todos os dados relativos aos processos virtuais. Esse banco de dados é acessado e operado através da rede mundial de computadores por meio de uma página da internet. Cada uma das Seções Judiciárias que compõe a 5ª Região da Justiça Federal possui um servidor, isto é, um computador, para abrigar seu próprio banco de dados. Esses servidores, no entanto, funcionam de forma integrada para possibilitar a identificação de duplicidades de ações, caracterizadoras de dependência, litispendência ou coisa julgada¹⁷.

Para utilizar o sistema, cada usuário, ou melhor, operador, deve ser previamente cadastrado.

Para propor uma ação, os usuários cadastrados, como advogado, procurador ou procurador da República, devem acessar o sistema e preencher um formulário eletrônico, em que são lançadas informações a respeito das partes e do tipo de ação.

A petição inicial, bem como os documentos que a acompanham, pode então ser incluída no banco de dados do sistema através de *upload*, isto é, de anexação. Após isso, a ação é encaminhada para a distribuição, que se realizará imediatamente caso o sistema não detecte identidade de partes e de assunto com outra ação anteriormente ajuizada. Nessa hipótese, ela será encaminhada para a verificação de prevenção e só será distribuída após ser visada pelo juiz.

A navegação pelo sistema é feita através de painéis. Cada categoria de usuário possui seu próprio painel, no qual estão organizados os processos em que atua. Por exemplo, o painel de um usuário cadastrado como advogado apresenta-se com o número de processos em que esse atua. Sobre esse número, existe um *link* por meio do qual ele terá acesso à relação de processos, organizada por número de registro. Sobre cada número de processo, há um *link* que permite visualizar os dados da ação e a relação de documentos anexados ao processo. Para visualizar o conteúdo dos documentos, basta clicar sobre o *link* localizado sobre a palavra ou frase que os descreve. Como se vê, é um simples sistema de navegação, igual ao de uma página da internet.

As citações e intimações são enviadas por meio de um comando que emite uma notificação no painel do usuário a que se dirigem. Consideram-se realizados esses atos no momento em que o usuário acessa o sistema. No entanto, caso o acesso não se concretize, dentro dos 10 (dez) primeiros dias em que a notificação foi emitida, presumem-se realizados os atos, iniciando-se a contagem do prazo respectivo. Caso o usuário tenha fornecido um endereço de *e-mail*, a notificação também

é enviada por meio dele. Apenas para quem ainda não é cadastrado são dirigidas comunicações de atos processuais por meio físico: carta, ofício ou mandado. Mas, caso haja interesse em participar do processo, é obrigatório o cadastramento.

Os autos virtuais (o termo, como se disse acima, é uma licença técnica) consistem em uma página da internet, por onde, através de *links*, se tem acesso aos documentos que fazem parte do processo. Dependendo da categoria do usuário, essa página se apresenta de formas variadas, inclusive com diferentes possibilidades de operações. O assistente técnico, por exemplo, que é uma espécie de auxiliar do advogado, pode anexar documentos aos autos, mas esses só se tornam acessíveis aos usuários de outra categoria quando devidamente validados pelo advogado. Feita a validação, o documento não poderá mais ser alterado nem mesmo excluído do processo, senão, no último caso, por ordem judicial.

A propósito, quando se fala em exclusão de documentos, não se quer dizer que eles sejam removidos do banco de dados do Creta. A exclusão é apenas a impossibilidade de visualização e acesso a esses documentos pelos usuários externos. De fato, um documento anexado ao banco de dados, seja ou não validado, jamais é removido dele.

Validação é a operação por meio da qual a anexação de determinado documento ao sistema é convalidada pelo usuário legitimado a produzi-lo. Seu efeito é o de tornar o documento anexado acessível a todos os usuários do sistema. Por exemplo, um usuário da categoria servidor pode anexar uma proposta de sentença no sistema, mas esse documento só se tornará acessível a usuários externos (advogados, procuradores, pessoas físicas, etc.) após ser validado por um usuário da categoria magistrado, que é o único legitimado a produzir sentenças. Antes da validação, o teor do documento a ser produzido pode ser alterado por usuários da mesma categoria daquele que o anexou e por usuários da categoria legitimada a produzi-lo.

Peritos são usuários externos que têm a função de auxiliar o juiz no esclarecimento de fatos que dependam de conhecimentos técnicos ou científicos para serem conhecidos. Os usuários cadastrados nessa categoria só podem incluir documentos: laudos periciais e esclarecimentos.

Cada um dos usuários da categoria magistrado, por sua vez, acessa os processos que para si tenham sido distribuídos na qualidade de juiz titular ou de juiz substituto, ou designado. No entanto, caso a unidade jurisdicional não esteja funcionando com juízes de ambas as categorias, ao que estiver em atividade será permitido acessar todos os processos. É importante, entretanto, anotar que, ao atuar como juiz distribuidor, o usuário magistrado recebe uma senha específica que lhe permite atuar em todos os processos que forem separados para observação pelo sistema. Os magistrados realizam operações de inclusão e validação de documentos, movimentação de processos entre setores, comunicação (intimações e citações) e designação (*rectius*, agendamento) de atos processuais, tais como audiências e perícias.

Por fim, tem-se os usuários da categoria servidor, que podem: incluir e excluir documentos, movimentar processos, realizar comunicações e agendar atos processuais. O acesso dos servidores aos autos pode, no entanto, ser restringido pelo administrador.

5 A 7ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SERGIPE

A 7ª Vara Federal foi uma das 183 varas criadas pela Lei nº 10.772, de 21 de novembro de 2003, com o objetivo de implementar o processo de interiorização da Justiça Federal. Ela foi inaugurada em 4 de março de 2005, na cidade de Estância (local da sua sede), Estado de Sergipe, após ter sido oficialmente instalada pela Resolução nº 03, de 2 de fevereiro de 2005, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

A competência territorial da vara abrange os municípios de Arauá,

Boquim, Cristinápolis, Estância, Indiaroba, Itabaianinha, Itaporanga D'Ajuda, Santa Luzia do Itanhi, Pedrinhas, Poço Verde, Riachão do Dantas, Salgado, Tobias Barreto, Tomar do Geru e Umbaúba, todos localizados na região centro-sul do Estado de Sergipe.

Quanto à competência material, a 7ª Vara tem, no âmbito dos municípios em que atua, jurisdição plena sobre as causas previstas no art. 109 da Constituição Federal.

Em 2 de setembro de 2005, foi inaugurado o Juizado Especial Federal Cível, que passou a funcionar de forma adjunta à 7ª Vara. A instalação dessa unidade jurisdicional fazia parte do projeto de implantação dos chamados processos virtuais. Assim, o juizado e o sistema Creta foram implantados concomitantemente.

Em seu primeiro ano de existência (2005), a 7ª Vara recebeu 1.580 (mil, quinhentos e oitenta) ações judiciais. O movimento, como se sabe, foi excepcional e se deveu à redistribuição de processos que tramitavam perante outros órgãos do Poder Judiciário, que deixaram de ser competentes para processá-los em razão da instalação da nova unidade jurisdicional. Nos dois anos seguintes (2006 e 2007), a vara recebeu, respectivamente, 472 (quatrocentos e setenta e duas) e 604 (seiscentas e quatro) novas ações.

O Juizado Especial adjunto, por sua vez, recebeu em seu primeiro ano de existência 843 (oitocentos e quarenta e três) novas ações. Nos dois anos seguintes, porém, esse número saltou para 2.615 (duas mil, seiscentas e quinze) e 2.429 (duas mil, quatrocentas e vinte e nove) ações judiciais, respectivamente.

Apesar de ser bem maior a quantidade de processos distribuídos e de movimentações processuais no juizado, o tempo de tramitação é significativamente menor. Para ficar apenas em um exemplo, o tempo médio entre a distribuição de um processo no juizado adjunto e o seu

juízo foi de 57 (cinquenta e sete) dias em 2007. Na 7ª Vara, por outro lado, esse tempo foi de 99 (noventa e nove) dias.

Ora, não haveria como ser diferente, já que na 7ª Vara são julgados em média 293 (duzentos e noventa e três) processos por ano, enquanto no juízo adjunto são julgados cerca de 1.800 (mil e oitocentos) feitos anualmente.

São números impressionantes, que atestam a grande vantagem dos processos virtuais em relação aos físicos. Além do mais, demonstram a necessidade de implementação de mecanismos mais sofisticados de controle. Não é demais dizer que o controle sobre os processos e os trâmites se revela indispensável para que o princípio da duração razoável do processo seja efetivado.

6 MODELO ATUAL DA INSPEÇÃO ANUAL A CARGO DO MAGISTRADO

A inspeção anual a cargo do magistrado compreende três fases distintas: a designação, a realização dos trabalhos e a elaboração do relatório.

A primeira fase tem início com a comunicação ao diretor do foro da Seção Judiciária¹⁸ do período do ano em que os trabalhos serão desenvolvidos. Até o mês de novembro de cada ano, todos os juízes da Seção Judiciária devem informar à direção do foro o período em que pretendem realizar a inspeção dos serviços cartorários e administrativos de suas secretarias.

A escolha desse período, entretanto, não fica submetida à inteira discricionariedade do magistrado, pois todas as inspeções devem estar concluídas até o dia 30 de julho de cada ano.

De posse de todos os ofícios, o juiz federal diretor do foro elabora

o cronograma anual de inspeção da Seção Judiciária, encaminhando-o ao Corregedor-Geral do Tribunal que, se concordar com ele, irá homologá-lo. Ao diretor do foro cabe também fazer publicar no *Diário da Justiça* do Estado o edital contendo o cronograma da inspeção, após a homologação do Corregedor-geral.

No máximo até quinze dias antes dos trabalhos, o juiz fará publicar edital, no qual designará o dia e a hora em que serão iniciados, disso comunicando, por ofício, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e a Advocacia-Geral da União.

Cumpridas todas essas providências, dá-se por concluída a fase preliminar, ou seja, de designação da inspeção.

A segunda fase, isto é, a inspeção propriamente dita, tem início no primeiro dia designado para realização da inspeção com a lavratura do Termo de Abertura dos Trabalhos. Trata-se de uma ata, na qual se registram as providências ordenadas pelo juiz e os nomes das pessoas presentes.

O juiz passa então a verificar o estado de conservação dos móveis e equipamentos da vara, a organização dos armários, arquivos e estantes, as condições de segurança pessoal e patrimonial da unidade, etc. Todos os fatos relevantes devem ser devidamente anotados em ata.

Em um segundo momento, o magistrado determina que lhe sejam apresentados os autos de todos os processos administrativos e judiciais, bem como todos os livros e papéis sob a guarda da secretaria da vara. Após minucioso exame desse material, o juiz assinala seu visto sob a expressão “vistos em inspeção”, consignando tanto nos papéis quanto na ata as eventuais determinações para que sejam sanados erros e supridas omissões.

Os processos digitais, por sua vez, recebem um comando que os incluem em uma página própria da internet chamada Painel de Controle

da Inspeção. É nesse painel que o juiz abrirá os autos de cada um dos processos para examiná-los, pondo seu visto. Também nesse caso, mandará que se anotem na ata as irregularidades e omissões encontradas, determinando o suprimento de tudo.

Se, no curso desse mister, o juiz verificar o cometimento de faltas funcionais, aplicará imediatamente ao servidor responsável a pena respectiva ou, sendo o caso, procederá ou requisitará a abertura de procedimento disciplinar, com vistas ao exercício do direito de defesa pelo servidor.

No último dia da inspeção, o juiz manda que seja lavrado o Termo de Encerramento da Inspeção, consignando tudo o que ocorreu durante os trabalhos, bem como o nome de todos os que deles participaram, encerrando, assim, a fase da inspeção propriamente dita.

A terceira e última fase é a elaboração do relatório, no qual são anotadas todas as ocorrências havidas durante os trabalhos, pormenorizando as providências que determinou que fossem adotadas e/ou sugerindo a adoção de outras, que extrapolem os limites de sua competência. Relata também a correção dos erros e o suprimento das omissões verificados. Esse relatório deve ser enviado ao Corregedor-Geral do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no prazo máximo de quinze dias, contados do primeiro dia útil subsequente ao término dos trabalhos.

7 PROBLEMAS E DEFICIÊNCIAS EXISTENTES NO ATUAL MODELO

Poderiam ser listadas as seguintes deficiências no modelo atual de inspeção realizada anualmente:

- a. A unidade jurisdicional fica paralisada por, no mínimo, 5 (cinco) dias úteis por ano, apenas para averiguar a correção ou não, dos procedimentos realizados.
- b. A correção dos erros encontrados somente é feita muito tempo depois de ocorrido o prejuízo na tramitação dos feitos.
- c. O intuito da inspeção se refere mais a um aspecto punitivo do que a elaborar pautas de avanço na prestação do serviço jurisdicional.
- d. A inspeção é feita em todos os processos, de uma determinada classe de demandas, estejam ou não em situação irregular.

8 INSTRUMENTOS DE QUE DISPÕE O MAGISTRADO ATUALMENTE PARA INSPECIONAR OS SERVIÇOS JUDICIÁRIOS

Atualmente, o juiz não dispõe de muitos instrumentos para inspecionar os serviços cartorários. No que se refere aos processos físicos, o sistema de registros processuais Tebas fornece alguns relatórios que, não obstante seu valor, são muito dependentes da atuação dos servidores. Além disso, o conteúdo desses relatórios se adequa mais ao conceito de dados do que de informações propriamente ditas, ou seja, geralmente é necessário certo esforço para interpretá-los.

Devido a isso, a inspeção judicial dos serviços cartorários acaba se resumindo à requisição do juiz para que lhe sejam apresentados os autos de todos os processos em trâmite na vara. Feito isso, o juiz passará a examiná-los um a um em busca de eventuais irregularidades. Trata-se de um trabalho árduo e nem sempre eficaz, tendo em vista que raramente se encontram menos de 2 mil processos em uma Vara Federal.

Nada obstante, os sistemas de acompanhamento processual permitem a extração de alguns relatórios, os quais auxiliam o

magistrado. De qualquer forma, por serem os autos físicos, depende o juiz da verificação *in loco* dos processos, a fim de se certificar da sua regularidade procedimental ou não.

No caso da inspeção dos processos digitais — objeto deste trabalho —, a situação oferece melhores alternativas. É que o sistema de tramitação digital Creta, como já visto acima, possibilita ao magistrado, via internet, em tempo real, acompanhar a evolução procedimental do feito. Todavia, a atual sistemática do Creta ainda não permite um módulo de inspeção permanente em que não haja risco de o processo ficar sem movimentação ou com movimentação equivocada.

Atualmente, o magistrado que atua no sistema Creta apenas possui o controle quanto aos feitos sem movimentação há mais de 30 (trinta) dias, uma vez que o sistema já detém uma ferramenta que indica, automaticamente, os processos que se encontram nessa situação. Trata-se de um avanço considerável, pois, antes disso, caberia ao magistrado averiguar, com a abertura de cada um dos autos digitais, se havia prazo vencido ou não.

O aprimoramento do sistema é, no entanto, desejável e plenamente possível, como se verá abaixo.

9 A INSPEÇÃO ATUALMENTE EXISTENTE NO ÂMBITO DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL ADJUNTO À 7ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SERGIPE

O modelo atual de inspeção exige que todos os feitos do JEF Adjunto à 7ª Vara sejam inspecionados anualmente, estejam ou não em situação irregular. A sistemática é a seguinte:

Quanto aos processos do juizado, a situação é um pouco diferente. É que todos os processos que tramitam perante o juizado adjunto à 7ª Vara são digitais, ou seja, tramitam virtualmente.

O cartório do juizado é composto de um painel montado sobre o navegador da internet. Esse painel contém, à sua direita, *links* que permitem acessar dados e informações, gerenciar o sistema, cadastrar parâmetros, entre outras funções. Por sua vez, no centro do painel, há seis abas (diretórios) que identificam os modos como o painel pode ser visualizado. São elas: “Por Situação”; “Por Fase”; “RPVs”; “Docs. Procuradores”; “Intimações”; e “Outros”.

O sistema permite que os processos sejam agrupados em setores. Cada um dos setores, por sua vez, pode ser dividido em fases. As fases têm servido para identificar o que precisa ser feito nos processos que ali se agrupam, ou seja, qual o próximo passo a ser dado. Por fim, as fases podem ser divididas em subfases. Essa subdivisão permite os mais diversos tipos de agrupamento para os processos. É possível, por exemplo, especificar um pouco mais o tipo de providência a ser adotada pelos servidores. Um processo que estivesse agrupado na fase “agendar audiência do setor cartório” poderia, com isso, ser classificado na subfase “para outubro”. Assim, o servidor que acessasse o *link* cartório/agendar audiência/para outubro saberia quase que precisamente o que fazer.

Apesar disso, não há como o juiz saber há quanto tempo cada um dos processos está no setor, fase ou subfase em que se encontra agrupado. Essa, porém, é uma informação essencial para a atividade correcional do juiz.

Ora, sabe-se que uma das maiores preocupações do Poder Judiciário e da sociedade diz respeito ao tempo de tramitação processual. Tão grande é a importância do assunto que ele foi alçado, pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, à categoria de direito fundamental do indivíduo.

É fato, por outro lado, que o Código de Processo Civil impõe prazos rigorosos para a prática de atos processuais por parte de serventuários da

Justiça, determinando-lhes, inclusive, que certifiquem o dia e a hora em que ficaram cientes de eventuais ordens judiciais.

Atualmente, a inspeção dos processos digitais consiste na seleção de alguns processos que, após receberem um determinado comando, passam a fazer parte de um outro painel, a par de continuarem constando do painel geral do usuário. Esse novo painel é denominado Painel de Controle da Inspeção. Após selecionar os processos que farão parte desse painel, o juiz passa a examinar os autos digitais, um a um, em busca de eventuais irregularidades. Sem ter um ponto de partida ou de referência, o magistrado é obrigado a verificar cada um dos atos processuais praticados pelos serventuários, atentando para os prazos em que eles foram praticados.

Por esse método, caso o juiz detecte que a atividade cartorária não obedeceu aos padrões de eficiência determinados pela lei e pelos regulamentos, as únicas providências que poderá adotar são orientar ou punir os responsáveis. Enfim, o prejuízo eventualmente causado às partes dificilmente será revertido ou minorado, já que esse trabalho é realizado apenas uma vez por ano¹⁹.

A proposta que aqui se faz é a de criação de um mecanismo consistente no seguinte: todas as vezes que um operador²⁰ realiza um ato ou efetua uma movimentação processual, o sistema gera um prazo de controle, dentro do qual o próximo ato ou movimentação deva ser praticado. Caso o ato ou a movimentação não sejam cumpridos no prazo, os processos atrasados são movimentados automaticamente para um painel paralelo, acessado através do menu constante à direita da tela, no qual seriam organizados do mesmo modo como o são no painel geral. O novo painel, obviamente, chamar-se-ia Painel de Inspeção Permanente.

Um exemplo: o painel geral do sistema poderia se apresentar com quarenta processos na situação cartório/para intimação/pelos correios.

No painel de inspeção, porém, só constariam, desses quarenta feitos, os processos nos quais alguma providência (prática de ato ou movimentação processual) não tenha sido tomada no prazo estabelecido, ou seja, nesse painel, o campo cartório/para intimação/pelos correios poderia se apresentar com quarenta processos ou menos, dependendo de estar ou não vencido o prazo para a realização da intimação.

10 UMA PROPOSTA DE INSPEÇÃO PERMANENTE

Como visto acima, a inspeção anual, esporádica, possui imperfeições. A principal delas é que a correção de um problema existente na unidade jurisdicional apenas ocorre muito tempo depois de as suas consequências terem contaminado o processo e trazido prejuízo às partes.

O desafio que se põe aos administradores judiciais é o seguinte: é possível ao juiz, com o auxílio de ferramentas apropriadas, executar esse controle e inspecionar os processos sob sua responsabilidade, de forma diária, concomitantemente ao serviço?

A resposta é afirmativa. O conceito de inspeção permanente não deve significar que tal auditoria deva ser feita diuturnamente. Pode se estabelecer espaços de tempo mais dilatados. Nada impede que seja em um espaço de uma semana ou mesmo mensalmente. O que importa considerar é que exista essa possibilidade nos sistemas de acompanhamento processual.

Assim, a inspeção permanente não necessitaria de um procedimento custoso, como visto acima, do que atualmente é feito, com base na Lei nº 5.010/66.

É que a ideia do “módulo de inspeção permanente” visa, em última análise, a uma melhor eficiência, e não somente efetividade. A efetividade é alcançada tão somente pela sua implementação, considerando a

redução dos “gargalos e entraves” na tramitação dos processos. Mas a eficiência é garantida, considerando a redução de custos, pois passa a ser um procedimento rotineiro, não dependendo de um outro procedimento custoso para a sua efetivação.

Inspeção permanente deve ser tomada como o procedimento pelo qual o juiz, sem necessidade de nenhuma iniciativa das partes ou interessados, identifica, seleciona e averigua, pela extração de relatórios circunstanciados produzidos pelos sistemas de acompanhamento processual, a situação de processos paralisados indevidamente, sem o cumprimento de diligências a cargo da secretaria da unidade jurisdicional ou que tenham desviado de seu trâmite adequado, sem justificativa legítima.

A tecnologia do processo digital facilita a implementação dessa ideia de inspeção permanente. É que, primeiramente, os feitos já são movimentados, desde a sua origem até a sua conclusão e arquivamento, de maneira exclusivamente eletrônica. De outra parte, os vários relatórios gerados o são a partir das movimentações feitas diretamente no sistema, sem a necessidade de uma “alimentação” específica desses dados²¹.

Ademais, a tramitação, além de digital, é feita no circuito da internet, permitindo-se aos usuários o acesso ao processo de qualquer local no qual exista um computador compatível, isto é, com os *softwares* exigidos para a abertura de arquivos específicos (em formato word, pdf, etc.), bem como com acesso à rede mundial de computadores.

O Juizado Especial Federal, no âmbito do TRF 5ª Região²², já possui estrutura tecnológica e ferramentas apropriadas que, se aperfeiçoadas, permitem ao magistrado exercer essa superintendência completa dos serviços da unidade jurisdicional.

Verifica-se que no processo, após ser distribuído pelo advogado diretamente no sistema digital²³, tem sua tramitação feita com as

movimentações para “estantes virtuais”, de acordo com o seu estágio devido de tramitação.

No caso dos processos físicos, o sistema de acompanhamento processual denominado Tebas, se aperfeiçoado, também permitiria a existência de um módulo de inspeção permanente, sem grande custo adicional, pois já possui várias ferramentas de controle dos expedientes e atos praticados nos processos.

No caso do sistema de tramitação digital dos processos inexistiria qualquer óbice para a imediata implantação do aqui denominado “Módulo de Inspeção Permanente”.

No caso do sistema Creta, várias dessas etapas podem ser automatizadas. Se o ato praticado foi o de encaminhar o processo para o campo “aguardando recurso”, o sistema já pode consignar o prazo de 10 (dez) dias, pois esse é o prazo de recurso no JEF. Não havendo sido tomada nenhuma providência nesse lapso (prazo do ato acrescido de metade), o feito já iria automaticamente para o Módulo de Inspeção Permanente.

A programação do sistema Creta, atualmente, já permite a exclusão dos dias feriados e não úteis do serviço forense, de maneira que essa contagem dos prazos ocorreria sem o risco de o processo ser movimentado para o Módulo de Inspeção Permanente, quando ainda em curso um determinado prazo.

10.1 A Superação da Dicotomia Secretaria X Gabinete do Juiz

Como visto acima, quando se discorreu acerca da tramitação dos processos digitais no âmbito do JEF Adjunto à 7ª Vara, bem como dos processos em base física, há uma dicotomia secretaria da vara X gabinete do juiz²⁴. É como se houvesse duas estruturas que, embora

complementares, funcionam de forma estanque, em compartimentos separados.

De um lado, a secretaria que cumpre as diligências e “prepara” o processo para a conclusão ao juiz. Do outro, o gabinete do magistrado, em cuja esfera as decisões são ditadas, e são impostos um rito e um ritmo na tramitação dos feitos.

O próprio Código de Processo Civil dá ensejo a essa interpretação. Com efeito, em várias passagens, quando dispõe acerca das atribuições do escrivão²⁵, determina que compete ao serventuário “remeter os autos conclusos” ao juiz, no prazo que assinala, na forma do art. 190 do CPC²⁶. Também muito já se utilizou a expressão “fazer subir os autos à conclusão do juiz”.

Essas expressões denotam certo distanciamento do magistrado das tarefas da secretaria. É como se houvesse dois estágios no serviço cotidiano da unidade jurisdicional: um relativo aos atos “menores”, de mero cumprimento; outro, quando o feito é levado à conclusão do magistrado. Não se olvida aqui, por óbvio, das diferenças essenciais do serviço cometido a cada agente do serviço público.

Todavia, essa separação de esferas dentro de uma mesma unidade ocasiona os hiatos na prestação do serviço, que se revelam pelo descompasso entre as decisões expedidas e a materialização (que é o que interessa, em última análise, às partes) dos comandos determinados pelo juiz.

A inspeção levada a efeito, na atualidade, é a expressão mais acabada dessa diferenciação. Ou seja, durante um ano, o magistrado decide, despacha os feitos e expede os comandos necessários à sua efetivação. Faz-se “mudo” ao que acontece na secretaria da vara, salvo se houver alguma reclamação explícita acerca de algum entrave no andamento de um determinado processo. Ao final de um ano, o

magistrado, então, determina a realização de todo um ritual — conforme visto acima — para verificar se o trâmite dos processos na secretaria da vara se encontra regular.

Ora, isso se mostra contraproducente. O princípio da eficiência se mostra afrontado. Na verdade, os trabalhos de ambos os espaços — secretaria da vara e gabinete do juiz — são complementares e devem ser feitos de forma harmônica e integrada.

A proposta de inspeção permanente descarta essa dicotomia.

10.2 A Proposta de Inspeção Permanente Corrige os Atuais Problemas

A inspeção permanente, se implantada, conforme visto, supera essas deficiências e pode ser utilizada plenamente como um instrumento de gestão relevante nas mãos do magistrado.

Realmente, no modelo atual, a unidade jurisdicional fica paralisada por, no mínimo, 5 (cinco) dias úteis por ano, apenas para averiguar a correção ou não dos procedimentos realizados. Com a implantação da inspeção permanente, inexistente paralisação do serviço. A averiguação do serviço, pelo magistrado, é feita diuturnamente.

É que, sendo os processos encaminhados para o Módulo de Inspeção Permanente (no caso dos feitos digitais) ou em sendo gerado o relatório no módulo de inspeção (no caso dos processos que tramitam em papel), o juiz detém, poder-se-ia dizer, um “espelho” do trabalho que está sendo realizado na unidade jurisdicional em que atua.

Como dito acima, o juiz executa essa inspeção permanente, a partir da extração de relatórios do sistema, efetivando as correções de rumo do trâmite processual, concomitantemente à realização do serviço.

De outra parte, a inspeção permanente corrige um dos mais graves problemas atualmente existentes no Poder Judiciário. Trata-se do fato de

que, no modelo atual, a correção dos erros eventualmente encontrados somente é feita muito tempo depois de ocorrido o prejuízo na tramitação dos feitos.

Conforme dito acima, essa evidência demonstra que a prática antiga se encontra em descompasso com a realidade do gerenciamento moderno, das boas práticas administrativas. É que a correção do erro *a posteriori* redundaria em desgaste para os agentes envolvidos no serviço, além de desperdício de recursos públicos. Some-se a isso o prejuízo que fora acarretado às partes e aos interessados na rápida solução do conflito.

Com a gestão da inspeção permanente, o juiz detém um mecanismo de correção de erros, falhas e imperfeições do sistema de tramitação processual de maneira praticamente concomitante. Apenas se houver desídia no acesso ao Módulo de Inspeção Permanente é que poderá existir prejuízo verificado somente *a posteriori*.

Por outro lado, a inspeção permanente deixa de ter um conteúdo marcadamente punitivo. Passa a ter um contexto responsável de elaboração de pautas de avanço na prestação do serviço jurisdicional. É que a permanência na inspeção corrige os rumos do processo, antes que haja prejuízo efetivo às partes e ao próprio serviço judiciário.

A punição tornar-se-ia algo bastante residual. Apenas para os casos de manifesto dolo ou culpa reiterada na má prestação dos serviços.

Como já dito acima, no Modelo de Inspeção Permanente a punição deve ser encarada como um instrumento meramente residual, apenas para ser levada a efeito nas situações-limite, privilegiando-se o prêmio às boas práticas de gestão.

Ademais, a inspeção permanente corrige uma outra deficiência atual, que se reporta ao fato de que a inspeção é feita em todos os processos, de uma determinada classe de demandas, estejam ou não em situação irregular.

Com efeito, atualmente, à falta de um módulo específico que identifique os problemas de tramitação — poder-se-ia dizer, os “gargalos” existentes —, a inspeção é feita em todos os processos, estejam ou não estejam em situação irregular.

Com a implantação da inspeção permanente, a atuação do magistrado — na correção de rumos — somente ocorre em relação aos processos que dela necessitam, isto é, somente incide para os que foram movimentados para o módulo específico. Para os demais processos, cuja tramitação encontra-se regular, a atuação do juiz é a meramente rotineira, dando-lhes os encaminhamentos de praxe.

Com isso, poupa-se um tempo precioso do magistrado e dos servidores e se permite uma identificação precisa dos entraves do serviço.

10.3 Propostas Concretas para a Incorporação à Rotina Procedimental dos Tribunais do País da Inspeção Permanente

Não poderia existir outro interesse maior senão a oferta de propostas concretas e de possível realização quanto à implantação da rotina da inspeção permanente na estrutura do Poder Judiciário no Brasil.

Nada obstante os dados e os procedimentos pesquisados neste trabalho terem sido buscados perante o JEF Adjunto à 7ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe, as conclusões obtidas podem ser direcionadas para todas as unidades jurisdicionais no País, guardadas as diferenças de ritos e de procedimentos, bem como as peculiaridades regionais.

É importante acentuar, como se pode depreender de tudo que acima já foi consignado, que não se faz necessária uma alteração legislativa específica para implantar-se a ideia da inspeção permanente. Ou seja, o arcabouço legal existente dá amplo suporte à ideia. Basta se

inferir tal fundamento do princípio constitucional da duração razoável do processo, bem como das regras do CPC quanto à direção do feito pelo magistrado e de que este deve velar pela rápida solução dos litígios.

Trata-se de procedimento que demanda muito mais a inserção nas rotinas dos juízos e tribunais de um conceito de gerenciamento do que uma teorização acerca da “melhor garantia ao processo e às partes”. Não se despreza, de nenhum modo, a positivação dos princípios e das regras para o avanço de determinadas garantias procedimentais. No entanto, o Brasil precisa “procedimentalizar”²⁷ essas garantias hauridas da legislação para que não permaneçam como “letra morta”.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pode se qualificar como um organismo que deve catalisar tais aspirações no âmbito do Poder Judiciário. Na sua missão constitucional de planejar e projetar o Judiciário como um poder nacional, pode, o CNJ, encampar esse propósito²⁸.

É que se incumbe ao CNJ elaborar relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário, consoante dispõe o inciso VI, § 4º, do art. 103-B da Constituição Federal, pode esse órgão perfeitamente, por resolução, disciplinar para todos os órgãos do Judiciário a adoção de mecanismos para o melhor gerenciamento dos feitos.

A inspeção permanente pode se inserir como um mecanismo que evitará a delonga desnecessária na tramitação de um processo ou mesmo a ausência de tramitação de um feito por um longo período de tempo. O que fazer, então, para que essa rotina seja incorporada ao trâmite regular dos feitos em uma unidade jurisdicional? As propostas abaixo visam ao ponto de partida que pode enriquecer a discussão nesse sentido.

10.4 Diferenças Existentes entre os Sistemas de Tramitação Digital e

os Sistemas de Acompanhamento Processual para a Implementação do Módulo de Inspeção Permanente

Essa explicação se faz necessária. É que uma proposta de implementação do “módulo de inspeção permanente” não pode olvidar as diferenças essenciais existentes entre o sistema de tramitação digital dos feitos e o sistema de acompanhamento dos processos físicos.

Conforme já dito acima, no caso dos processos digitais, a forma de acompanhamento e a tramitação já o são inteiramente digitais. Assim, os dados que são gerados nos feitos, automaticamente, já integram a sua tramitação.

No caso dos processos em base física (papel), primeiro existe a formalização de um ato físico nos autos do processo, isto é, é feito um despacho, uma decisão ou uma sentença²⁹ pelo juiz, ou é expedido um mandado ou exarada uma certidão pelo servidor. Depois, essa informação é lançada em um sistema informático de acompanhamento processual (o qual pode ser acessado, via internet, pela parte). Assim, há duas etapas necessárias.

Importante esclarecer que, enquanto nos feitos digitais, a parte, pela mera tramitação, já tem acesso ao conteúdo “em si” do ato, nos processos físicos a consulta pelo sistema de acompanhamento apenas informa a realização do ato, dependendo da consulta aos autos físicos para averiguar o ato praticado³⁰.

Essa é a principal diferença e que gera uma complexidade quanto à implantação do Módulo de Inspeção Permanentes dos processos físicos. Todavia, esse fato não representa uma impossibilidade.

No caso dos processos digitais, basta a criação de um módulo dentro do respectivo sistema para o qual os processos seriam movimentados automaticamente quando houvesse a geração de dados que importassem

a necessidade de uma inspeção pelo juiz. Assim, em sendo ultrapassado o prazo processual, por exemplo, para a prática de um ato processual, o processo seria movimentado pelo próprio sistema para esse módulo. O juiz, então, que possui a obrigação de inspecionar diariamente (ou em prazo mais dilatado, a depender da regulamentação), ao verificar esse módulo de inspeção, tomaria as providências necessárias, sanando ele próprio a falha ou determinando a quem de direito o faça, em prazo assinalado.

Dessa forma, nenhum processo poderia ser “extraviado” ou a devida providência deixada de ser tomada, sob a alegação de que o magistrado desconhecia a sua movimentação cartorária.

Quanto aos processos físicos, esse módulo pode ser criado dentro do próprio sistema de acompanhamento processual. Os dados seriam gerados, obviamente, dos lançamentos feitos no sistema quando os processos são movimentados. Nesse caso, há uma maior possibilidade de falha, pois se depende de uma alimentação correta dos dados no sistema respectivo.

Mesmo assim, tal fato não representa uma possibilidade de falha absoluta do sistema. A correção desse problema é simples. É que, se o processo deixa — por negligência ou mero descuido — de ser movimentado no sistema, o próprio sistema já “acusaria” a falha, após um determinado tempo sem movimentação. Tal prazo pode ser estabelecido em norma do órgão jurisdicional.

Dessa forma, completa-se o controle nos processos físicos. Se o sistema é alimentado com os dados de tramitação dos processos, o próprio *software*, a partir desses dados, já faria o controle de sua tramitação, gerando um relatório próprio no módulo de inspeção permanente. Caso o sistema não seja alimentado em relação a um determinado processo físico, somente essa omissão por um determinado prazo já bastaria para a inclusão desse feito no Módulo de Inspeção Permanente.

O juiz, de posse desse relatório diário gerado pelo Módulo de Inspeção Permanente, deterá então uma ferramenta para requisitar a vista *in loco* desses processos, uma vez que se referem aos autos de processos físicos.

CONCLUSÕES

Dos argumentos lançados acima, podem ser extraídas as seguintes conclusões teóricas e práticas:

- a. Inexiste a necessidade de alteração legislativa para efetivar-se a ideia da inspeção permanente, pois o próprio Código de Processo Civil já incorpora dentre as suas diretrizes a de que o juiz deve velar pela rápida solução dos litígios e ainda o princípio constitucional da razoável duração do processo.
- b. É desejável uma regulamentação, se possível no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para o estabelecimento de normas gerais, visando a uma uniformidade de procedimentos mínimos em todas as esferas jurisdicionais. Tal medida se revela importante, tendo em vista as funções cometidas a esse órgão pela Emenda Constitucional nº 45, bem como a necessidade dessa implementação para uma correta geração de estatísticas acerca do cumprimento do mandamento constitucional da duração razoável do processo.
- c. Não é necessária uma mudança ou unificação de plataforma dos sistemas informáticos de cada juízo ou tribunal. Basta que se uniformize a necessidade de implantação do Módulo de Inspeção Permanente em todos os sistemas (dos processos digitais e dos processos que tramitam em base de papel),

constando, em cada um, um mínimo de dados que espelhem essa realidade.

Importa acentuar que, de forma avançada, ou não, os tribunais brasileiros (mesmo a Justiça Estadual) possuem uma plataforma informática de acompanhamento do trâmite dos feitos. Assim, a implantação do módulo de inspeção permanente demandaria pouco dispêndio de recursos, podendo, inclusive, o próprio CNJ disponibilizar o *software* com o módulo, bastando ao tribunal a incorporação ao seu sistema informático específico.

- d. A inspeção permanente permite ao magistrado manter o controle gerencial da unidade em que atua, possibilitando-lhe a identificação dos entraves, com a verificação de relatórios diários, semanais ou mensais acerca da tramitação dos feitos. O magistrado passa a funcionar como um gerente qualificado das atividades jurisdicionais, pois, além de realizar as atividades de rotina (despachar e decidir os processos), ainda fará um acompanhamento — que pode ser diário — das atividades do cartório.
- e. A inspeção permanente reduz, senão extirpa, o argumento sempre existente de que ao magistrado não é dado saber da tramitação dos processos no âmbito da secretaria da vara, tendo em vista a quantidade de demandas. É que o juiz passa a gerenciar esse trâmite praticamente em tempo real e diariamente. Pode determinar medidas para sanar “gargalos temporários”, bem como remanejar pessoal dentro da mesma unidade jurisdicional, permitindo melhor aproveitamento da mão de obra, geralmente escassa.
- f. Ao juiz, com o Módulo de Inspeção Permanente, é possível

identificar de antemão as possíveis dificuldades materiais e de gestão de pessoal, possibilitando-lhe realizar planejamento de curto, médio e longo prazos para sanar o trâmite irregular dos feitos. Esse talvez seja o ponto mais importante dessa inspeção permanente. Permite que o juiz corrija rumos, sem que os entraves verificados tenham gerado um prejuízo irreparável às partes.

- g.** O Módulo de Inspeção Permanente não exclui a possibilidade de realização da inspeção anual, prevista na Lei nº 5.010/66, com a efetivação de relatório a ser encaminhado à Corregedoria-geral.

Apenas tal inspeção anual deveria, em um momento posterior, ser reservada àquelas hipóteses de graves entraves, que não puderem ser sanados pela inspeção regular e permanente dos feitos. Tal ocorreria em situações nas quais os entraves decorrem de uma explosão na distribuição de processos (o que ocorre de forma muito comum nos Juizados Especiais Federais, especialmente, nas causas previdenciárias), o que não poderia ser sanado tão somente pela pronta atuação do magistrado, mas por uma atuação gerencial do próprio Tribunal Regional Federal.

- h.** A correção externa realizada pela Corregedoria-geral do respectivo tribunal passaria a ser um procedimento eventual. Somente ocorreria quando, pela extração de relatórios de acompanhamento, fosse revelada uma distorção de rumos em uma determinada unidade jurisdicional.
- i.** Os relatórios devem espelhar objetivamente a situação vivida na unidade jurisdicional, devendo se reportar aos dados extraídos, tornando desnecessária a feitura de um outro

relatório de respostas pelos magistrados acerca desses dados. Assim, os relatórios devem “falar por si”, nada obstante que esclarecimentos necessários possam ser adicionados.

- j. A punição deve ser vista como uma alternativa residual, somente utilizada quando evidente a desídia decorrente da reiteração de condutas de gestão já rechaçadas, bem como nos casos em que o juiz e/ou o servidor não tenham tomado as providências que lhes foram cometidas.
- k. As Corregedorias-Gerais devem funcionar como um catalisador de dados da prática de boa gestão, permitindo que a gestão administrativa das unidades jurisdicionais não se revele com alto grau de discrepância.
- l. As deficiências mencionadas deixam de existir ou têm reduzida a sua incidência.

BIBLIOGRAFIA

BENUCCI, Renato Luís. *A Tecnologia da Informação a Serviço da Agilidade da Prestação Jurisdicional*. In: Revista da Direito Federal, n. 75/76, Brasília: Ajufe, 2004, pp. 507/530.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, BRYANT. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

COSTA, Marcelo Dolzany. *O Dilema da Qualidade no Judiciário*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, n. 4, Brasília: TRF 1ª Região, 2001, pp. 29/31.

CUNHA, Armando; OTERO, Roberto Bevilacqua. *Gestão e Orçamento*. Fundação Getulio Vargas – Direito Rio, 2006.

DIAS, Francisco Barros. *Direito do Jurisdicionado à Rápida Prestação*

- Jurisdicional*. Série Cadernos do CEJ, volume 7, Brasília: CJF, 1995.
- DIPP, Gilson. *A Realidade da Administração da Justiça Federal*. Revista CEF, n. 13, Brasília: CJF, 2001.
- LIMA, George Marmelstein. *Pela Racionalidade dos Expedientes Forenses: o Máximo de Resultados com o Mínimo de Atos Processuais*. In: Revista do TRF da 1ª Região. Brasília: TRF 1ª Região, julho, 2003.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas – Direito Rio, 2007.
- PIZZOLATTI, Rômulo. *Direito do Jurisdicionado à Rápida Prestação Jurisdicional*. Série Cadernos do CEJ, volume 7, Brasília: CJF, 1995.
- REIS, Novély Vilanova da Silva. *Simplificação dos Atos Processuais: a Prática pela Secretaria*. In: Revista CEF, n. 13, Brasília: CJF, 2001.
- ROMMER, Vanderlei. *Gestão de Informática no Judiciário*. In: Revista CEF, n. 13, Brasília: CJF, 2001.
- TESSLER, Marga Inge Barth. *Proposta de Inserção da Gestão pela Qualidade na Jurisdição*. In: Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, n. 48, Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2003.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América: Leis e Costumes de Certas Leis e Certos Costumes Políticos que Foram Naturalmente Sugeridos aos Americanos por seu Estado Social Democrático*. Tradução de Eduardo Brandão; prefácio, biografia e bibliografia François Furet. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- VELLOSO, Caio Mário da Silva. *Problemas e Soluções na Prestação da Justiça*. Revista Direito Federal, n. 28, Brasília: Ajufe, 1991.
- _____. *Do Poder Judiciário: como Torná-lo mais Ágil e Dinâmico: Efeito Vinculante e Outros Temas*. Revista Direito Federal, n. 59,

Brasília: Ajufe, 1998.

Sítios consultados:

Associação dos Juízes Federais do Brasil: <http://www.ajufe.org.br> (acessado em 1º.03.2008)

Associação dos Magistrados Brasileiros: <http://www.amb.com.br> (acessado em 15.03.2008)

Consultor Jurídico: <http://www.conjur.com.br> (acessado em 31.01.2008)

Superior Tribunal de Justiça: <http://www.stj.gov.br> (acessado em 19.03.2008)

Supremo Tribunal Federal: <http://www.stf.gov.br> (acessado em 8.03.2008)

Tribunal Regional Federal da 1ª Região: <http://www.trf1.gov.br> (acessado em 11.03.2008)

Tribunal Regional Federal da 2ª Região: <http://www.trf2.gov.br> (acessado em 10.01.2008)

Tribunal Regional Federal da 3ª Região: <http://www.trf3.gov.br> (acessado em 12.02.2008)

Tribunal Regional Federal da 4ª Região: <http://www.trf4.gov.br> (acessado em 10.01.2008)

Tribunal Regional Federal da 5ª Região: <http://www.trf5.gov.br> (acessado em 28.03.2008)

NOTAS

¹ Trabalho apresentado como participação no seminário *Duração razoável do processo e reforma gerencial do Poder Judiciário brasileiro*. Esmafe-5.

² Juiz Federal da 2ª Vara da Seção Judiciária – Aracaju/SE.

³ Segundo pesquisa elaborada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a confiança da população nos Juizados Especiais de Pequenas Causas atinge 71% (setenta e um por cento), o que, segundo a pesquisa, revela que a população atendida por esses órgãos de Justiça consegue resolver seus problemas de forma simples e rápida. (Pesquisa obtida no endereço: www.amb.com.br, acessado em 15/03/2008).

⁴ Importante frisar que tal diploma legislativo surgiu de proposta elaborada pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), a qual foi encampada pelo Poder Legislativo.

⁵ Sempre que neste trabalho houver referência à sigla JEF, dirá respeito ao Juizado Especial Federal.

⁶ Trata-se do sistema de tramitação processual digital, denominado Creta, o qual consiste em uma plataforma de informática destinada à tramitação dos feitos de competência dos Juizados Especiais Federais no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, sem a utilização de autos em papel. Toda a tramitação, desde a distribuição da demanda até o seu arquivamento, é feita de forma digital, sendo que alguns expedientes são feitos em papel, de forma bastante residual, quando o destinatário desse expediente não o pode receber na forma digital.

⁷ Como se verá mais adiante, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região determinou que, nas Varas Federais do interior, como é o caso da 7ª Vara Federal de Sergipe, funcionaria um juizado especial adjunto.

⁸ Foram criadas 44 (quarenta e quatro) Varas Federais em todo o País.

⁹ Segundo Alexis de Tocqueville, ao explicar a gênese da Justiça Federal nos Estados Unidos da América — o que se aplica ao Brasil, por conta das estruturas federativas similares —, “ao criar um tribunal federal, havia-se pretendido tirar das cortes dos Estados o direito de decidir, cada uma à sua maneira, as questões de interesse nacional e conseguir, assim, formar um corpo de jurisprudência uniforme para a interpretação das leis da União” (*A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 161).

¹⁰ As Corregedorias-gerais de Justiça são órgãos existentes em cada tribunal e que visam a disciplinar a atividade administrativa dos magistrados no trâmite dos processos a seu cargo.

¹¹ O Conselho Nacional de Justiça, órgão criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, possui atribuições administrativas e emite diversas determinações aos tribunais e juizes no Brasil, com a finalidade, em diversas vezes, de uniformizar procedimentos e gerar estatísticas acerca do Poder Judiciário, possibilitando a realização de um planejamento

de longo prazo para as atividades desse poder do Estado.

¹² Por livre convencimento motivado, poder-se-ia dizer que se trata de um resumo da independência funcional do magistrado com a necessidade de fundamentação das decisões judiciais. Assim, se, por um lado, o juiz detém a liberdade de julgar, somente deve fazê-lo de forma fundamentada, de maneira que o jurisdicionado possa entender o comando emanado dessas decisões.

¹³ O conceito de inércia do juiz diz respeito ao fato de que a jurisdição espera a interposição dos pleitos dos interessados, não podendo ela mesma ingressar com os pedidos e ela mesma julgá-los. Entretanto, após ajuizada uma causa, vige o princípio do impulso oficial em que ao magistrado incumbe impulsionar o processo rumo a uma decisão final.

¹⁴ Com efeito, à sociedade interessa que a resolução das lides seja feita em tempo razoável para a pacificação social.

¹⁵ Exemplo disso é o disposto no art. 2º da Lei nº 8.437/92.

¹⁶ Esse problema pode ser enunciado da seguinte forma: o juízo x, com competência criminal, quando aplica a regra que determina a intimação das partes, verifica se o réu é defendido por advogado contratado ou se é patrocinado por um defensor nomeado. No primeiro caso, a intimação é feita pela mera publicação do diário de justiça, enquanto no segundo caso, não. Caso o juízo y não assim proceda, gera-se uma diferença enorme nos tempos de tramitação em ambas as unidades jurisdicionais. Esse é apenas um dos exemplos mais comecinhos. Pode-se citar uma centena de exemplos de ritos processuais bem conduzidos e outra centena em sentido contrário, mesmo sendo a mesma lei processual vigente.

¹⁷ Dependência ocorre, na sistemática do Código de Processo Civil, quando um processo deve ser decidido com vista a um outro já ajuizado. A litispendência ocorre quando é distribuído mais de um processo com as mesmas partes, causa de pedir e pedido, isto é, trata-se da repetição, meramente, de uma demanda já ajuizada. *Coisa julgada* é a denominação que se dá a uma relação jurídica já decidida e consolidada pelo Poder Judiciário, quando descabe qualquer recurso da decisão.

¹⁸ Em cada Seção Judiciária, há a designação, pelo respectivo Tribunal Regional Federal, de um juiz para exercer o encargo de diretor do foro, o qual fica responsável pelo comando administrativo da Seção (excluindo-se a administração interna das varas, a cargo de cada juiz titular respectivo) e funciona como um ordenador de despesas.

¹⁹ Caso o juiz tivesse que fazer mais de uma inspeção anual (já possível na sistemática jurídica atual), ainda assim, tal não seria conveniente, uma vez que, pelos procedimentos atualmente vigentes, é preciso uma paralisação parcial das atividades externas, o que, como já dito acima, agrava sobremaneira a morosidade na tramitação dos feitos.

²⁰ Servidor, magistrado, advogado ou parte, enfim, alguém que atua no processo.

²¹ No caso dos processos que tramitam com base física “papel”, é preciso, além da

movimentação física (colocação do despacho ou decisão e respectiva assinatura), a inserção desses e de outros dados no sistema específico de movimentação para acompanhamento pela internet. No caso do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, esse sistema específico denomina-se Tebas.

²² A sigla TRF corresponde a Tribunal Regional Federal.

²³ O avanço possibilitado pelo sistema Creta permite que o advogado, após devidamente cadastrado perante a unidade jurisdicional, possa distribuir as suas demandas da sua própria residência ou escritório, desde que com acesso à internet e com uso dos *softwares* adequados.

²⁴ Em muitas situações, e na própria previsão do Código de Processo Civil, a expressão *secretaria* é o correspondente a *cartório*. O termo *secretaria* da vara é mais utilizado no âmbito da Justiça da União. Na Justiça Estadual, o termo comumente utilizado é *cartório* da vara.

²⁵ O correspondente a diretor ou chefe de secretaria. A própria denominação da seção IV do título V do Código de Processo Civil foi alterada para comportar essa sinonímia.

²⁶ O uso da sigla CPC corresponde a Código de Processo Civil.

²⁷ Essa expressão é utilizada no sentido de que, no âmbito do mundo real, as garantias previstas na legislação sejam exercitadas através de mecanismos hábeis e práticos à resolução das demandas.

²⁸ O art. 103-B, § 4º, inciso VII, da Constituição Federal dispõe que ao CNJ compete “elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa”.

²⁹ Os conceitos desses atos processuais praticados pelo juiz encontram-se no art. 162 do CPC: “Art. 162. Os atos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos. § 1º Sentença é o ato do juiz que implica alguma das situações previstas nos arts. 267 e 269 desta Lei. § 2º Decisão interlocutória é o ato pelo qual o juiz, no curso do processo, resolve questão incidente. § 3º São despachos todos os demais atos do juiz praticados no processo, de ofício ou a requerimento da parte, a cujo respeito a lei não estabeleça outra forma”.

³⁰ Apenas alguns atos dos processos físicos já são disponibilizados no próprio sistema de acompanhamento do TRF 5ª Região (denominado, como visto acima, Tebas), tais como: inteiro teor da sentença, dos despachos, das decisões. Todavia, um laudo pericial juntado pelo perito ou mesmo um mandado juntado aos autos físicos pelo oficial de Justiça não podem ser visualizados pelo sistema de acompanhamento processual.

A ADMINISTRAÇÃO DE UM JUIZADO ESPECIAL FEDERAL E O PRINCÍPIO DA CELERIDADE¹

Sérgio Fiuza Tahim de Sousa Brasil²

RESUMO

Este trabalho trata da administração de um Juizado Especial Federal, destacando os meios, no campo da gestão, de garantir uma prestação jurisdicional mais célere, acessível e eficiente. Analisam-se a criação, os princípios norteadores dos Juizados Federais, os problemas enfrentados e a busca por uma nova gestão pública de qualidade. Após a análise de técnicas de administração aplicáveis aos juizados, são apresentadas ideias para acabar com os movimentos processuais inúteis e os desperdícios de energia dos servidores, racionalizar os expedientes, abreviar o tempo de tramitação das lides, aprimorar as rotinas e desburocratizar o gerenciamento dos processos e das pessoas e a organização das fases processuais, com o melhor aproveitamento dos recursos materiais, humanos e tecnológicos existentes. Busca-se oferecer um modelo de gestão para uma Justiça ágil, próxima do cidadão e com menos custos à população brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Juizado Especial Federal, administração, organização, celeridade, eficiência, acesso à Justiça.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo analisar a administração e a organização de um Juizado Especial Federal, buscando apresentar

alternativas para a agilização dos processos de sua competência e ampliar o acesso do jurisdicionado.

Observamos que o Juizado Especial Federal, iluminado por seus princípios, que buscam simplificar e acelerar o rito processual — em especial, o princípio da celeridade — tem se revestido na principal esperança dos cidadãos de realização de uma Justiça realmente *rápida e eficaz*, não só pelo seu procedimento simplificado, mas, sobretudo, pelo fácil acesso dos jurisdicionados (desnecessidade de advogado, isenção de custas, ausência de ônus sucumbenciais em primeiro grau, v.g.).

No entanto, no decorrer dos anos, após o ajuizamento de milhares de processos, os Juizados Especiais como um todo, sejam da Justiça Estadual ou da Federal, passaram a enfrentar o mesmo problema das chamadas varas comuns, qual seja a demora excessiva na prestação jurisdicional³. E é nesse momento que uma gestão de qualidade poderá atuar como garantidora do cumprimento do princípio da celeridade, fazendo do juizado um corpo funcional não apenas eficaz, mas, sobretudo, *eficiente*, considerando suas peculiaridades orçamentárias, instalações físicas, quadro de pessoal, enfim, a estrutura que lhe é disponível.

O Juizado Especial Federal, assim como o Juizado Estadual, norteia-se por cinco princípios básicos: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade. O cumprimento do princípio da celeridade passa pela imperiosa necessidade de imprimir uma gerência de qualidade, com a aplicação de planejamento estratégico nos juizados, com uma nova dinâmica de administração, alterando os velhos paradigmas, as mentalidades burocráticas, as práticas centralizadoras, em epítome, investindo em uma nova gestão pública.

Com a Emenda Constitucional nº 45/2004, por meio da qual se pretende implementar a denominada Reforma do Judiciário Brasileiro, introduziu-se, no elenco dos direitos e garantias fundamentais, o denominado *princípio da razoável duração do processo*. Considerando

que o advento da reforma deixa ausente de dúvidas a vigência e a força normativa do comando, a questão nuclear que se apresenta é a de verificar quais são os instrumentos aptos a dar concreção ao princípio.

Em verdade, temos que preparar o juizado para as mudanças sociais e tecnológicas, propiciar instrumentos constantes de atualização gerencial dos agentes e racionalizar a utilização dos meios administrativos à disposição dos magistrados.

Eis o desafio: trabalhar com o volume assustador de processos⁴, sem deixar de atender ao princípio da celeridade. Como fazer, diante da mesma estrutura física e do mesmo corpo funcional? É possível simplificarmos ainda mais os procedimentos internos/rotinas para a agilização dos processos, sem descuidarmos dos princípios da ampla defesa e do contraditório?

Justamente respondendo a essas perguntas e sugerindo vias de solução à comunidade jurídica e administrativa, especialmente no campo da gerência, é que buscamos desenvolver este trabalho, ciente de que “a Justiça que não cumpre suas funções dentro de um ‘prazo razoável’ é, para muitas pessoas, uma Justiça inacessível”⁵.

1 JUIZADO ESPECIAL FEDERAL

O principal mal apontado pelos institutos de pesquisa e estudiosos do Direito que aflige o Poder Judiciário é, sem qualquer dúvida, a demora na prestação jurisdicional. A população sente falta de uma Justiça ágil e eficiente. Todos têm exemplos a contar de processos cuja duração ultrapassou o razoável⁶.

A lentidão na solução dos conflitos afasta o cidadão do Poder Judiciário, pela descrença e desconfiança, propagando a ideia de que a Justiça só existe para os ricos. Quando podem, por exemplo, brasileiros

envolvidos em acidentes aéreos recorrem ao Judiciário americano (prática comum a partir do acidente em 1996 com o Fokker-100 da empresa TAM) não só pelas indenizações milionárias dos EUA, mas pela agilidade da Justiça alienígena. E não é só⁷. A demora dá lugar à vingança privada e, nos feitos criminais, à impunidade. São correntes as notícias de linchamento⁸ divulgadas na imprensa, de pessoas, na maioria pobres, supostamente autoras de pequenos furtos nos centros urbanos, atitude bárbara do povo cansado pela sensação de ineficiência da polícia e impunidade da Justiça brasileira.

Mas não são poucas as causas da lentidão no Judiciário⁹, muitas delas, aliás, de responsabilidade dos outros Poderes da República, seja na elaboração das leis, na aplicação e distribuição dos recursos públicos (humanos, materiais e tecnológicos), na conduta dos seus agentes, no (des)cumprimento da legislação vigente¹⁰, mas, acima de tudo, é certo que cabe ao próprio Poder Judiciário pautar sua atuação visando mudar essa imagem e atrair o cidadão às suas portas.

Não se nega, também, que a Justiça brasileira fica muito distante do cidadão mais carente, por fatores sociais, culturais, mas, principalmente, econômicos, ante a ausência de recursos para pagar os honorários do advogado, as custas processuais, a confecção da documentação para instruir o processo, o deslocamento de testemunhas, enfim, todo o aparato que envolve a demanda judicial¹¹.

Na intenção de enfrentar esses dois desafios, tornar o processo mais célere e aproximar a Justiça do povo, é que surge o Juizado Especial.

1.1 A Criação dos Juizados Especiais

Antes do Brasil, vários países já possuíam legislação específica sobre o julgamento de causas de reduzido valor econômico, objetivando

uma Justiça rápida e barata, fundada na redução da ritualidade e do formalismo, tais como os Estados Unidos, a Itália, a Alemanha, o Japão, o México, dentre outros.

No ano de 1984, com a Lei nº 7.244, surge, no Brasil, o Juizado de Pequenas Causas, definindo como de pequeno valor as causas de até vinte salários mínimos, tendo por objeto condenação em dinheiro e a entrega de coisa certa móvel ou o cumprimento de obrigação de fazer a cargo de fabricante ou fornecedor de bens e serviços para consumo.

Com a nova lei, já eram expressivas as inovações para acelerar o processo e ampliar o acesso à Justiça, incentivando a conciliação entre as partes, reduzindo os prazos, dispensando a presença obrigatória de advogado, exigindo o pagamento de custas apenas em caso de recurso, este último apreciado por turmas formadas por juízes de primeiro grau.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o seu art. 24 atribuiu competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre criação, funcionamento e processo do Juizado de Pequenas Causas, ao tempo em que previu no art. 98 que a União — no Distrito Federal e nos Territórios — e os Estados criariam Juizados Especiais competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo.

Seguindo o comando constitucional, é editada a Lei nº 9.099, de 1995, tratando das causas cíveis e criminais, estabelecendo um conjunto de inovações, incentivando a solução consensual dos conflitos e democratizando a Justiça brasileira. Em resumo, inaugurando uma especial modalidade de se fazer justiça.

Os bons frutos colhidos com a instalação dos Juizados Especiais Estaduais despertaram os interesses para a criação de juizados também no âmbito da Justiça Federal, considerada por muitos como uma Justiça

elitizada¹². No entanto, não obstante as previsões constitucionais existentes, mesmo após a vigência da Lei nº 9.099/95, questionou-se a possibilidade de criação dos Juizados Especiais para julgar as causas de competência da Justiça Federal, o que resultou na necessidade de inserir na Carta Magna menção a essa Justiça especializada.

Dessarte, afastando as dúvidas, a Emenda Constitucional nº 22, de 1999, introduziu o parágrafo único no art. 98, estabelecendo que a lei federal disporia sobre a criação de Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal.

Surge, então, a Lei nº 10.259, de 2001, dispondo sobre a criação de Juizados Especiais na Justiça Federal, determinando a aplicação subsidiária da Lei nº 9.099/95 e eliminando uma série de prerrogativas processuais da Administração Pública Federal em Juízo, como, por exemplo, prazo em dobro para contestar, em quádruplo para recorrer e o reexame necessário, buscando atender ao legítimo desejo de uma Justiça ágil, eficiente e próxima do cidadão nas causas federais.

1.2 Princípios Norteadores

Assim como qualquer área de estudo, os Juizados Especiais também possuem seus princípios, estabelecidos em lei, instituídos para orientar o funcionamento e o processamento dos feitos.

“Mandamento nuclear de um sistema”¹³ ou “verdade fundante de um sistema de conhecimento”¹⁴, não convém, neste trabalho, discorrer sobre a definição do termo *princípio*, diferenciando-o da *regra* e da *norma*¹⁵, bastando o entendimento de que os princípios estabelecem fundamentos para orientar a interpretação e a aplicação do Direito.

Pois bem, os Juizados Especiais Estaduais e Federais possuem seus princípios descritos no art. 2º da Lei nº 9.099/95, ao rezar que

o processo orientar-se-á pelos critérios da *oralidade*, *simplicidade*, *informalidade*, *economia processual* e *celeridade*, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação. É certo que existem vários outros princípios que guiam os Juizados Especiais, sendo estes apenas os mais importantes, pelo destaque dado no art. 2º da Lei nº 9.099/95.

O princípio da oralidade estabelece a superioridade da palavra oral sobre a escrita, devendo os atos processuais se revestirem forma oral, pelo menos preponderantemente, acelerando o lapso dos feitos e permitindo que seja abolida a necessidade de papel em todos os momentos. Apenas os atos essenciais serão registrados por escrito (cf. arts. 30, 36 e 38 da Lei nº 9.099/95).

Seguindo ainda a dicção deste princípio, os depoimentos das partes e das testemunhas não precisam ser reduzidos a termo durante as audiências, podendo e devendo o magistrado priorizar a gravação em arquivo digital. A oralidade permite a redução do tempo necessário para o registro dos depoimentos e evita questionamentos sobre o conteúdo das transcrições. Torna dinâmica a audiência e reproduz toda a fidelidade da prova colhida, possibilitando a marcação de um maior número de audiências em cada turno de trabalho.

O princípio da informalidade traz o desapego às formas tradicionais rígidas que tanto burocratizam o processo judicial. Não se reveste de apreço a forma como o ato foi praticado, importa, sim, o atingimento de sua finalidade.

Reforça-se a noção de que o processo não é um fim em si mesmo, as práticas cartorárias devem evitar ao máximo o formalismo e as minúcias que em nada influenciam a validade ou alteram o conteúdo do ato praticado.

A simplicidade muito se aproxima da informalidade. O procedimento e o funcionamento dos juizados devem ser simples. Busca-se aproximar o cidadão do Poder Judiciário, podendo ele, pessoalmente, dirigir-se à

Justiça sem intervenção de um advogado, bastando, com sua linguagem simples e suas vestimentas acanhadas, sem uso de terno, gravata ou expressões latinas próprias dos causídicos, expor os fatos de maneira franca e espontânea.

Do mesmo modo, o juiz deve usar uma linguagem simples e acessível àquele que não está acompanhado de um advogado, para que se faça entender pelo cidadão que será atingido pela decisão.

A simplicidade também afasta os rigores cerimoniais das audiências, sendo importante o resguardo apenas do bom senso no tratamento educado e respeitoso entre as partes e os agentes públicos.

Ainda em sintonia com a simplicidade, tem-se dispensado a juntada aos autos de folhas de papel com práticas inúteis que só serviam para avolumar o processo¹⁶.

O princípio da economia processual representa a redução de fases e atos processuais, o que agiliza o feito e diminui o custo. Evita-se, destarte, o desperdício de tempo e incentiva o uso racional dos instrumentos e formas processuais. Diante de duas formas de praticar o mesmo ato, preconiza-se a escolha daquela menos onerosa à parte, causando um menor encargo.

Antecipação de julgamento quando não houver necessidade de produção de prova em audiência é um claro exemplo de economia processual a ser perseguido pelo juiz¹⁷. Nas palavras de Moacyr Amaral Santos, recomenda-se o “máximo resultado com o mínimo emprego possível de atividades processuais”¹⁸.

Por fim, o princípio da celeridade, busca de todos os ordenamentos jurídicos, o grande encarregado pelo atendimento dos anseios da população. Os juizados foram criados principalmente com este propósito: agilizar a prestação jurisdicional, sem se descuidar dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Nesse sentido, foram reduzidos os prazos processuais, simplificado o sistema recursal, extintos os prazos diferenciados para a prática de ato processual pelas pessoas jurídicas de Direito Público. Afastou-se dos juizados o chamado *reexame necessário*, foi dispensada a confecção de precatório para o pagamento de pequenos valores, bastando a expedição de requisições, que serão liquidadas em sessenta dias, e os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno e em qualquer dia da semana, conforme dispuserem as normas de organização judiciária.

O rito processual tornou-se muito mais simples, com a concentração de atos em audiência (apresentação de defesa, manifestação sobre documentos apresentados, resolução de incidentes, conciliação e prolação de sentença), ressaltando-se a forma oral.

Ainda atendendo ao princípio da celeridade, a legislação dos juizados incentiva a busca constante da conciliação entre as partes, não só porque proporciona a extinção da lide com rapidez, mas por representar a melhor forma de solução dos conflitos, na qual não resultam perdedores ou ganhadores e se fortalece a missão do juiz como pacificador social.

A partir do conteúdo de cada um dos princípios que orientam a criação e o funcionamento dos Juizados Especiais, vimos que há na legislação um evidente incentivo e amparo legal à adoção de técnicas de gestão no Poder Judiciário que proporcionem uma prestação jurisdicional mais rápida, simples e desburocratizada.

1.2.1 A celeridade e a razoável duração do processo

O princípio da celeridade, consoante dantes mencionado, como vetor indicativo do trabalho nos Juizados Especiais, aponta no sentido da busca por uma maior brevidade no desfecho das lides.

Aliás, desperta-se, atualmente, para a celeridade dentro e fora do microsistema dos juizados, já que a morosidade, dentre outros inconvenientes, favorece a utilização do processo como arma, invertendo a lógica do Direito. Com efeito, a delonga excessiva no destamar das lides rende ensejo à especulação e à insolvência, provocando, inclusive, danos econômicos. Ademais, inverte de modo especial a lógica jurídica, na medida em que transforma o processo em instrumento dos fortes — que podem esperar e mesmo beneficiar-se com a demora — contra os fracos; quando, em verdade, fora concebido para servir exatamente de amparo à situação oposta.

No que pertine ao termo *razoabilidade*, é empregado, no Direito, nas mais diversas áreas e com diferentes significações.

São muito remotas as origens do direito fundamental à razoável duração do processo. Com efeito, não sendo impróprio afirmar que o problema da morosidade acompanha a Justiça desde o seu nascedouro¹⁹, é natural que se tenha pensado em garantir um tempo razoável de duração aos feitos desde muito cedo.

A exigência de um processo com tempo razoável foi explicitada no art. 6º, 1º, da *Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais* (1950), quando define o direito ao processo justo.

Promulgada a partir do advento da União Europeia e da necessidade de estabelecimento de um direito comunitário a ela aplicável, a *Convenção da União Europeia sobre Direitos Humanos*, de 1º de dezembro de 2000, também assenta em seu art. 47, inserto no trecho em que o documento trata do valor Justiça (arts. 47-50), a importância que assume a razoável duração imposta à solução das pelejas judiciais.

Entre nós, vale a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* — Pacto de São José de Costa Rica — lavrada em 1969, vigendo no Brasil

desde 1992, quando encerrado o cumprimento do rol das formalidades necessárias à sua incorporação ao ordenamento interno. O conteúdo do seu art. 8º, 1, interessa-nos aqui de modo mais particular, pois garante o prazo razoável a ser observado no julgamento dos feitos²¹. Esta norma, contudo, nunca encontrou a aplicação recorrente que tem a Convenção Europeia para a salvaguarda dos direitos fundamentais, na tutela do direito ao processo tempestivamente solucionado.

Processo concluído em tempo razoável não significa necessariamente tramitação rápida, porém adequada e eficaz. Em verdade, a razoável duração do processo é conceito mais abrangente do que a celeridade. Duração razoável não se identifica com rápido desfecho, podendo mesmo requerer uma delonga maior na resolução de certos incidentes processuais para atender ao requisito da razoabilidade. O que se busca, ao tratar de razoabilidade, é primordialmente encontrar o tempo justo. Este não pode ser menor do que o necessário para que se encontre a solução mais próxima possível do ideal de justiça para a lide, nem maior do que aquele que a parte é capaz de esperar sem prejuízo para a efetiva realização do direito perseguido.

O professor Marcelo Guerra, na sua eloquência de estilo, afirma que “É razoável toda a duração do processo que seja decorrente do indispensável respeito aos direitos fundamentais em jogo, sobretudo os processuais”²².

Vê-se, pois, que casos há em que a duração razoável — assim entendida a adequada — do feito implica realmente demora considerável. Em situações tais, o princípio da razoável duração, por seu caráter de direito fundamental e sua íntima ligação com o princípio do devido processo legal, pode (e muitas vezes até deve) prevalecer sobre o princípio da celeridade.

Note-se, contudo, que, no contexto dos Juizados Especiais Federais,

razoável duração realmente significa, na grande maioria dos casos, processo célere. Isso se dá porque esta sorte de unidades jurisdicionais foi concebida para atender a demandas de menor complexidade e menor expressão econômica, justamente para possibilitar o acesso ao Judiciário a cidadãos que vinham sendo usualmente dele excluídos.

1.3 Desafios a ser Enfrentados

Não são poucos os desafios a ser enfrentados pelos operadores do Direito para se chegar à almejada Justiça mais célere, efetiva, moderna, simples e, sobretudo, mais próxima da população carente. Destacaremos apenas as dificuldades proeminentes, muitas delas contornáveis, como veremos no decorrer deste trabalho, com criatividade, espírito inovador, humildade e auxílio de técnicas de gerenciamento.

O *aumento excessivo do número de feitos* é uma das principais causas do congestionamento das unidades judiciárias do País, já atingindo os Juizados Especiais²³. Existem juizados no País com mais de 30 mil processos para apenas dois juízes e poucos servidores. E um dos maiores responsáveis pelo crescente aumento da demanda é o próprio Poder Público, contumaz em cometer arbítrios e desrespeitar mandamentos constitucionais, sendo inúmeros os exemplos de medidas econômicas e políticas que não se coadunam com a legislação vigente. Não se pode conceber a existência, nos tempos atuais, da cultura de desrespeito à lei.

A insuficiência de recursos humanos, servidores e magistrados, estes últimos não só pelo reduzido número de cargos existentes, mas também pela deficiente formação acadêmica dos bacharéis de Direito²⁴, que não conseguem aprovação nos concursos públicos, contribuem para uma desigual proporção entre o número de processos e a quantidade de magistrados num país de dimensão continental.

Outro desafio é mudar a imagem negativa que é atribuída à Justiça brasileira — cara, burocrática, lenta, distante das pessoas —, tanto pela sociedade como pela imprensa.

A legislação, rica em formalismo e irracional na previsão de vários recursos, carece de aperfeiçoamento, aí incluída a Lei de criação dos Juizados Especiais (nº 9.099/95), que ainda prevê o chamado recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, a mais alta corte do País, mesmo em se tratando de uma causa de pequeno valor econômico, embora, felizmente, na prática, poucos casos tenham chegado ao Supremo.

São imprescindíveis instalações físicas adequadas, equipamentos, tecnologia, enfim, um aparelhamento digno ao aspirado bom funcionamento do Judiciário.

Por fim, o maior desafio é no campo da gestão, alcançar a eficiência, desburocratizar os procedimentos de movimentação dos processos, otimizar as rotinas, eliminar o desperdício, racionalizar os expedientes, aumentar a produtividade, em epítome, utilizar técnicas de gerenciamento em todos os níveis do Poder Judiciário.

1.3.1 A crescente demanda dos Juizados Federais e a busca de uma nova gestão pública

Como foi dito, nos Juizados Especiais foram depositadas todas as esperanças de se oferecer uma Justiça rápida, acessível e com menos custos à população brasileira.

Num primeiro momento, antes da difusão da existência desse órgão jurídico, os juizados apresentaram um ótimo desempenho, tanto no que toca ao incentivo às conciliações entre as partes como na agilização dos feitos.

No entanto, a quantidade de processos novos cresceu em progressão geométrica²⁵, mantendo-se, não obstante, o mesmo número de unidades judiciárias, as mesmas instalações físicas, o reduzido corpo funcional, pouco investimento em tecnologia e treinamento. Os juizados passaram a enfrentar o mesmo problema das chamadas Varas Comuns, conhecidas pela lentidão e o assoberbamento que reina na tramitação dos processos.

É espantoso saber que em apenas uma Vara Federal²⁶, recém-criada no interior do Estado do Ceará, sob a forma de Juizado Especial, em apenas três anos, ingressaram mais de 36 mil processos, quase todos urgentes, como benefícios previdenciários por invalidez e idade, para o trabalho de apenas dezessete funcionários e dois juízes.

Essa é a realidade e com ela temos que lidar. Não adianta esperar por uma solução a ser dada por quem não vivencia o problema, a iniciativa deve partir de cada magistrado.

Cabe ao próprio Poder Judiciário acordar para a situação de crescente demanda, não perdendo essa oportunidade criada pela Lei dos Juizados Especiais de mudar sua imagem de lentidão e oferecer a Justiça esperada por todos que a ele recorrem.

O enfrentamento desses desafios não passará sem a adoção de uma gestão pública de qualidade dentro do Poder Judiciário²⁷, treinando os servidores e magistrados, estes na qualidade de administradores que são, ou deveriam ser, e não apenas julgadores, quando, em verdade, são responsáveis pela gerência de pessoas e processos²⁸.

O juiz não pode ficar resumido a sentenciar e despachar processos, é preciso utilizar as técnicas de gerenciamento, aprimorando as rotinas existentes, sendo capaz de testar novos métodos para aumentar a eficiência, atingindo a mesma qualidade com menos tempo e energia, sem temor de errar²⁹.

As técnicas modernas de administração são adotadas e estudadas sistematicamente pelas empresas privadas, que, num mundo globalizado, não podem se descuidar diante do dinamismo das relações comerciais. Buscam-se continuamente uma melhor qualidade, maior produtividade e menores custos, tudo para alcançar um objetivo: a competitividade. Não deveria ser diferente no Poder Judiciário, observando-se, é claro, as suas especificidades de órgão público que não visa o lucro, e sim o bem comum.

Essa perseguida gestão pública de qualidade passa por um planejamento; uma produção com eficiência e produtividade, ou seja, a busca de uma conciliação perfeita entre quantidade e qualidade; o desenvolvimento da capacidade de inovação permanente; a adaptação das organizações aos desafios da atualidade; a descentralização sempre que couber, mediante a delegação de autoridade de decisão aos funcionários; a maior preocupação com o impacto da ação junto aos beneficiários; o reconhecimento de que o processo de mudanças impõe um período mais extenso para sua consolidação, diferentemente de movimentos de curto prazo, com alcances e efeitos mais limitados; maior qualidade com os gastos, pois, do contrário, pouco valerá o corte de despesas; a busca incessante do bem comum (resultados socialmente desejáveis); e a expansão do grau de responsabilidade e identificação institucional dos servidores públicos.

Devem-se transportar técnicas de gerenciamento para o Judiciário, com planejamento, criatividade³⁰ e organização, abolindo os atos burocráticos e otimizando os necessários³¹.

No implemento de uma *nova gestão pública*, intimamente ligada à ideia de “alto desempenho” de um órgão governamental, priorizam-se dois pontos: o *planejamento estratégico* e o *orçamento*.

Entendemos que, para uma gestão de qualidade, faz-se necessário que o horizonte temporal das políticas públicas seja alargado. Não se

concebe que o planejamento de um órgão/entidade tenha duração limitada apenas ao lapso do mandato de determinado gestor (por exemplo, o biênio de um Presidente de Tribunal), criando uma grave interrupção no período de transição dos titulares das administrações.

Deve-se fomentar a administração participativa, o envolvimento de todos os envolvidos, incluindo os advogados e jurisdicionados, nas decisões tomadas. Seja numa empresa, seja numa repartição pública, a participação das pessoas envolvidas (empregados e servidores, respectivamente) aumenta não só a legitimidade das escolhas, como desperta um maior comprometimento dos indivíduos que dividiram a responsabilidade de decidir as prioridades.

2 A ADMINISTRAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE UM JUIZADO ESPECIAL FEDERAL

Não se ignora a necessidade de um incremento qualitativo da administração no Poder Judiciário, com utilização de técnicas e instrumentos de gestão. Nos Juizados Especiais Federais, não é diferente. Tais órgãos do Poder Judiciário Federal estão recebendo centenas de ações todos os meses, em ritmo crescente, gozando da mesma estrutura física e de idêntico corpo funcional³².

O primeiro passo é o *planejamento*, coordenando todos os setores da organização e as etapas de trabalho, as políticas, as metas, os objetivos, as ações e as diretrizes a serem utilizadas para a melhoria da gestão.

Devemos, em cada unidade de Juizado, consideradas as peculiaridades locais, *identificar os pontos críticos* (fase diagnóstica³³), quais os fatores que proporcionam uma diminuição da capacidade produtiva.

Os problemas enfrentados pelos juizados, embora, em sua maioria, sejam os mesmos, podem variar de acordo com a região onde esteja instalado.

Conhecendo o problema a ser enfrentado, como, por exemplo, a necessidade de realizar centenas de audiências de conciliação e instrução, *planos de ação* devem ser estudados considerando a relação entre a produtividade, o custo e o tempo.

Nesse diagnóstico estratégico, o planejamento de ações deve estimular as sugestões e as informações dos agentes envolvidos (*administração participativa*), funcionários e advogados, adotando-as quando pertinentes.

2.1 Planejamento Estratégico. Objetivos X Missão X Valores

Na década de 1960, no meio empresarial, popularizou-se o conceito de estratégia associada ao planejamento, quando as organizações notaram a necessidade de aperfeiçoar seu processo de planejamento e gerência.

Esclarece o professor Paulo Roberto Motta³⁴ que

o planejamento estratégico parte da premissa de um ambiente de trabalho em constante mutação e turbulência, que exige um processo contínuo de formulação e avaliação de objetivos, baseado em fluxo de informações sistemáticas sobre as transações entre ambiente e organização, que determinam possíveis variações no senso de missão socioeconômica da empresa.

Enfatizam-se as ideias de planejamento e avaliação como dimensões contínuas e sistemáticas de ações e reações às provocações ambientais, e não como algo ocasional e com periodicidade regular (anual, bienal, etc.).

Do mesmo modo, o planejamento³⁵ nos juizados deve pautar-se pela necessidade de adaptação da unidade judiciária, em todas as suas dimensões, às mudanças, ameaças e oportunidades oferecidas pelo ambiente, que não são poucas, muitas delas do dia para a noite e em decorrência de medidas políticas adotadas pelo Governo Federal.

Buscam-se estratégias e resultados compatíveis com a missão, os valores e os objetivos³⁶ organizacionais.

Trabalhando há quatro anos nos Juizados Especiais Federais, destacamos neste órgão dois objetivos principais: i) promover a celeridade e efetividade na prestação jurisdicional; e ii) reduzir o número de processos em andamento. No entanto, outros objetivos não podem ser esquecidos: a) redução dos desperdícios nas atividades-meio e do custo do processo; b) aumento da satisfação do usuário com a prestação do serviço judiciário; c) ampliar o acesso do cidadão mais carente; d) incentivar os agentes na busca da excelência da qualidade dos serviços; e e) melhorar as condições de trabalho dos magistrados e servidores.

Como o objeto de estudo trata de um Juizado Especial Federal, formulamos a *missão* de “processar e julgar as causas de menor complexidade de interesse federal, promovendo o bem comum, mediante uma atuação célere, eficaz e acessível aos cidadãos, principalmente, aos mais carentes”.

A preocupação atual também reside na descrição dos *valores*, partindo de algumas premissas que devem nortear o desempenho do Juizado Especial: a) o comportamento ético; b) a imparcialidade; c) a produção com eficiência e produtividade; d) o desenvolvimento da capacidade de inovação permanente; e) o tratamento com urbanidade; f) a delegação de autoridade de decisão aos funcionários; g) despertar o compromisso de cada funcionário com o sucesso da organização como um todo; e h) a busca incessante do bem comum.

Precisamos de investimentos adicionais, pela sua imediata utilidade prática na nossa atividade diária, em dois campos: i) avaliação e mensuração institucional de desempenho (objetivos X metas X indicadores de desempenho) e ii) racionalização do uso dos meios administrativos.

O primeiro porque, na maioria das vezes³⁷, já se tem uma quantidade razoável de funcionários públicos nos diversos órgãos judiciários, o que falta é uma precisa avaliação de desempenho e um maior incentivo através do reconhecimento do trabalho das pessoas envolvidas. E um dos caminhos para tal desiderato seria o desenvolvimento de objetivos X metas X indicadores de desempenho.

Racionalizar a utilização dos meios administrativos postos à disposição é uma necessidade constante na Administração Pública, diante não só da escassez de recursos vivenciada a cada ano por órgãos/ entidades, o que inviabiliza maiores investimentos, mas também como medida de superar etapas desnecessárias e instâncias inadequadas (estrutura muito burocratizada) no desenvolvimento dos trabalhos da organização, propiciando uma atualização gerencial constante dos agentes.

2.2 Benchmarking³⁸

No campo empresarial³⁹, há muito tempo se acredita que, para alcançar bons resultados, o administrador deve atentar para o funcionamento de outros órgãos, setores ou empresas que desenvolvam tarefas similares, não só como parâmetro de comparação dos resultados obtidos, gerando, assim, uma competição saudável, mas também para servir como fonte de ideias que foram coroadas de sucesso, sendo digna a humildade no reconhecimento de que o outro gestor, ao adotar esta ou

aquela decisão, foi mais feliz na sua escolha.

Nas letras de Antônio César Amaru Maximiano, “A essência do *benchmarking* é a busca das melhores práticas da administração, como forma de ganhar vantagens competitivas”⁴⁰.

Também nos Juizados Especiais Federais é importante a orientação de que a *comparação* deve ser eleita como uma das principais ferramentas para a gestão pela qualidade total, identificando as chamadas *melhores práticas* que, geralmente com alguma adaptação à cultura e às peculiaridades da organização, podem servir de referência para uma mudança que leve a resultados mais produtivos. Buscam-se as práticas que conduzem uma organização à maximização da *performance*.

Não se pode temer experimentar na sua estrutura organizacional as boas ideias criadas e aplicadas por colegas que vivenciaram situações semelhantes, muitas delas fruto de várias tentativas que não precisam ser repetidas, eliminando o desperdício de recursos humanos, financeiros e tecnológicos. Não se concebe perder tempo reinventando aquilo que os outros já fazem melhor.

Há de se afastar a vaidade em prol do interesse público, reconhecendo e incentivando o sucesso do colega e atribuindo-lhe, sempre que pertinente, o mérito pela criação/adoção de determinada técnica.

A utilização da técnica de *benchmarking* compreende cinco etapas⁴¹: a) o planejamento, definindo as melhores práticas a serem copiadas; b) a análise, com coleta e interpretação dos dados; c) a integração, com as adaptações à organização; d) a implementação; e e) a maturidade, com o contínuo aprimoramento.

Devem-se testar os novos métodos, aperfeiçoando os caminhos já trilhados por outros juízes, adaptando-os à realidade de cada juizado. São inúmeros os exemplos de práticas bem-sucedidas que são copiadas por outros magistrados em prol do jurisdicionado, abreviando uma série

de tentativas improdutivas que demandariam custo, tempo e energia.

Do mesmo modo, também devem ser objeto de estudo as medidas que não foram exitosas em outras unidades administrativas, a fim de eliminarmos o retrabalho dos servidores, a nulidade dos atos processuais, enfim, aumentando as chances de eficiência na condução do órgão judiciário.

2.3 Desburocratização

Tendo como norte não só os princípios da simplicidade e informalidade, mas toda a concepção de Justiça moderna, ágil e econômica, que orienta a criação dos Juizados Especiais, o magistrado deve pautar-se pela desburocratização na gestão dos processos e das pessoas e na organização das fases processuais.

A racionalização dos expedientes deve ser a tônica. A prática dos atos com o menor custo e a maior eficiência. A redução do tempo gasto para executar um serviço, com a manutenção dos níveis de qualidade.

A desburocratização não deve orientar apenas a tramitação dos processos, e sim a própria estrutura organizacional dos juizados por fases/setores.

O juiz deve procurar na sua prática diária, sempre que os autos chegam às suas mãos, em qualquer fase (despacho, audiência, julgamento e execução), analisar todo o percurso desenvolvido pelo processo e os atos praticados pelos funcionários, a fim de identificar aqueles que poderiam ter sido suprimidos ou simplificados sem qualquer prejuízo para o deslinde da lide, o que acarretará surpreendente ganho de tempo nos próximos casos.

Cria-se o hábito de analisar o modo pelo qual um trabalho é feito e descobrir aspectos onde podem ser aplicadas melhorias.

Nesse sentido, quando recebemos processos redistribuídos

de outras Varas Federais⁴², percebemos, em muitas oportunidades, a existência de folhas dos autos com certidões, observações e informações fornecidas por funcionários que em nada contribuíam para o julgamento, apesar do tempo despendido para sua confecção.

Etapas também podem ser suprimidas, quando se evidenciarem supérfluas. Observe-se, por exemplo, que cabe evitarmos a marcação de audiência de conciliação e instrução quando não há prova oral a ser colhida; e já sabemos de antemão que, em casos idênticos, a mesma parte ré não aceita a celebração de um acordo judicial.

Não se tem dúvida de que o magistrado é o ator principal na busca constante pela desburocratização, cabe-lhe orientar os funcionários, transmitindo segurança e incentivando-os a detectar os atos e as diligências que apenas atrasam o andamento processual.

No servidor, deve ser estimulada a criatividade⁴³ e a liberdade para decidir dentro do seu campo de atuação, mantendo-se o juiz sempre acessível, nos casos complexos, para qualquer eventual orientação, a fim de evitar declaração de nulidade por ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Na chefia participativa, o administrador confia, investe e estimula sua equipe. Está sempre junto dela e sabe escutar suas sugestões, facilitando para que as boas iniciativas sejam aplicadas.

3 GERENCIANDO O PROCESSO

Com o crescente volume processual que aporta diariamente nas varas de juizados⁴⁴, os magistrados se veem obrigados a dispensar significativa parte do seu tempo na administração dos recursos humanos e materiais, assim como na gestão do próprio trâmite processual.

Incorre num engano aquele que tem a pretensão de apenas sentenciar e despachar processos, trancado no gabinete, deixando todo o

serviço de administração da Vara Judicial a cargo do chefe de secretaria.

O juiz deve ser o maestro na busca pela excelência do serviço prestado e pela satisfação do jurisdicionado porque é o detentor do cargo máximo na estrutura organizacional de uma vara ou um Juizado Federal, cabendo-lhe a responsabilidade pela administração da unidade.

No exercício dessa atividade de gerenciamento, é imprescindível ao juiz conhecer todas as etapas do processo na sua secretaria, o caminho percorrido até o arquivamento, as funções desempenhadas por cada servidor, o ambiente de trabalho e os recursos materiais e tecnológicos disponíveis, a fim de aprimorar as rotinas e racionalizar os expedientes.

Não só o magistrado, mas também os funcionários devem ser orientados a refletir de modo crítico sobre cada ato praticado no decorrer do trâmite processual, perguntando-se se o mesmo não deveria ser suprimido ou substituído por outro mais simples, se o modo como ele é feito não poderia ser mais prático e ágil atingindo-se o mesmo resultado e se as outras serventias trabalham de forma semelhante. São indagações com o objetivo de simplificar os expedientes e as fases processuais.

Neste capítulo do trabalho, procura-se apresentar ideias e práticas, a maioria delas já adotadas por nós na 17ª Vara Federal do Ceará, que podem contribuir para a melhoria da qualidade e da celeridade dos serviços oferecidos nos Juizados Especiais Federais.

Faço o registro de que, no Juizado Especial onde trabalho, todos os processos ajuizados atualmente são inteiramente sob a forma virtual, ou seja, não existe mais papel, capa, grampos, etc. A partir do *site* da Justiça Federal, a petição inicial é apresentada em arquivo de texto (Word e editores similares), os documentos são escaneados e utiliza-se um programa de informática chamado Creta, desenvolvido por uma empresa contratada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região. É o chamado *Juizado Especial Virtual* (cf. arts. 8º, § 2º, e 24 da Lei nº 9.099/95 e Resolução nº 2, de 20 de fevereiro de 2002, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região).

3.1 Atendimento ao Público. Atermação dos Pedidos e Orientação ao Jurisdicionado

Os Juizados Especiais Federais são uma das unidades judiciárias onde o contato com o público é mais intenso, não só pela quantidade de processos e audiências, mas porque processam causas de menor complexidade e não se necessita, obrigatoriamente, da presença de um advogado para postular em juízo.

É comum nas Varas Judiciais existir, por parte dos servidores, uma forte resistência pela função de atendimento ao público. Alegam que muitas vezes as partes não tratam com urbanidade os atendentes, agem com deselegância e atribuem aos mesmos a responsabilidade pela demora e pelo desfecho, quando não se veem agradas pelas decisões tomadas nos autos. Além disso, alguns acreditam que atender ao público atrasa o seu serviço, que neste íterim fica parado. Essa mentalidade tem que ser afastada⁴⁵.

É preciso conscientizar o funcionário de que tratar a todos com respeito, paciência e atenção, utilizando uma linguagem simples e clara para se fazer entender pelo mais humilde que recorre ao Judiciário, é uma obrigação legal⁴⁶.

Quando o cidadão não possui um advogado, ele pode se dirigir ao juizado ou a um posto avançado, onde relatará seu problema, que será reduzido a escrito pelo funcionário da Justiça, é o que se chama de *atermação*⁴⁷. Nesse momento, o contato com o público é importantíssimo para que o processo siga sem percalços.

Como na atermação o funcionário do juizado redigirá a própria petição inicial, descrevendo os fatos relatados pelo jurisdicionado (causa de pedir e pedido), devem ser escolhidos para atuar nessa área,

prioritariamente, os servidores com formação jurídica, bacharéis em Direito, e que tenham alguma experiência em tarefas similares, como, por exemplo, aqueles que já trabalharam na Defensoria Pública ou no Procon/Decon.

Na atermação, devem estar disponíveis para o funcionário vários modelos das petições iniciais mais comuns, para simples adaptação, o que acarretará uma expressiva agilidade no atendimento.

O funcionário deve estar bem treinado quanto aos documentos imprescindíveis à propositura da ação (Cadastro de Pessoa Física, comprovante de endereço, v.g.), assim como àqueles que são específicos à causa.

Do mesmo modo, a fim de evitar um processo inútil, cabe ao funcionário da atermação, sempre sob a orientação técnica do juiz, o conhecimento sobre a competência jurisdicional de cada juizado, evitando-se, por exemplo, que uma causa da competência da Justiça Estadual ou do Trabalho ingresse na Justiça Federal.

Esses cuidados no início do processo produziram relevantes reflexos em todos os setores da secretaria, seja diminuindo o número de feitos extintos sem resolução do mérito, seja evitando os atos processuais e as diligências que visavam apenas sanear o processo, que deveria, desde o seu início, estar devidamente instruído.

3.2 Organização da Secretaria por Setor/Fase Processual

Para a maior fluidez dos processos e uma separação das tarefas entre os funcionários, dividimos a estrutura organizacional dos juizados em setores específicos, onde cada qual receberá e processará os autos de acordo com sua fase, é o que se chama comumente de *departamentalização*⁴⁸.

Sugere-se, com esteio na moderna administração, que a divisão

estrutural dos juizados em setores específicos seja a mais enxuta possível, para evitar que o processo tenha que percorrer vários escaninhos até a execução do julgado.

O Juizado possui em sua estrutura uma secretaria de vara e uma assessoria do juiz. Esta última trabalha diretamente auxiliando o magistrado na elaboração de minutas de despachos, decisões e sentenças.

Quanto à secretaria da vara, dividiram-se os servidores em apenas três setores, onde se condensam mais de uma função/fase específica. A quantidade de funcionários de cada setor varia conforme a demanda. São os seguintes setores:

- a) *Setor de atermação, triagem e análise inicial:* é o setor responsável pela atermação dos pedidos quando a parte não está acompanhada de um advogado; por fazer a análise inicial do processo, verificando a competência e a presença dos documentos indispensáveis à propositura da ação (emenda à inicial se for o caso); pela citação da parte ré; e pelo encaminhamento dos autos ao setor de perícias e audiências, quando necessitar desse tipo de expediente, ao setor de cálculos ou diretamente à assessoria para julgamento, quando a matéria for unicamente de direito e não necessitar de cálculos ou audiência.
- b) *Setor de perícias e audiências:* é o responsável pela marcação, organização e controle das audiências e perícias, mantendo contato permanente com peritos e partes, sendo necessário um superficial conhecimento médico para que a pessoa periciada seja encaminhada à especialidade médica adequada à sua doença/sequela. É de suma importância para a agilidade dos feitos em razão do número expressivo de

audiências e perícias que hoje são designadas nos juizados, devendo primar pela extrema organização para se evitar o cancelamento de audiências e perícias pelos mais diversos motivos (v.g., falta de intimação).

- c) *Setor de cálculos e execução*: é o setor com o maior volume de trabalho, cabendo fazer os cálculos judiciais para que as sentenças sejam líquidas e promover os atos para a execução do julgado, expedindo precatórios ou requisições de pequeno valor, conferindo o cumprimento das obrigações de fazer e não fazer e, por fim, arquivando os autos. De preferência, composta de servidores com formação em Contabilidade ou Matemática.

Cada setor deve promover as intimações, pessoalmente ou enviando as ordens de cumprimento aos oficiais de Justiça, e confeccionar os expedientes relacionados com as tarefas específicas de sua área de atuação.

Lembro que os oficiais de Justiça, atualmente, não trabalham dentro das varas, existindo um setor próprio, fora dos juizados, chamado Central de Mandados. Ali, as ordens de cumprimento chegam e são imediatamente distribuídas entre eles de acordo com critérios definidos pelos próprios oficiais de Justiça, v.g., escala de plantão e área geográfica de atuação.

Nas varas em que já trabalhamos, sentimos que é salutar um revezamento, de tempos em tempos, entre os funcionários dos setores de uma secretaria, não só para afastar a monotonia que a repetição de uma mesma tarefa proporciona, mas para que cada um conheça o serviço desenvolvido por outro setor, podendo, até mesmo, substituir um colega em caso de necessidade.

3.3 Conciliação

A legislação pátria qualifica como um dos deveres do juiz tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes (art. 125, IV, do CPC)⁴⁹. E não poderia ser diferente, porque o magistrado é um agente de pacificação social, e a conciliação, além de constituir uma rápida forma de extinção do processo, proporciona um grau elevado de satisfação das partes, que não se sentem ganhadoras ou perdedoras, haja vista que se pressupõe a aceitação mútua da solução adotada para a questão conflituosa⁵⁰.

Do mesmo modo, a legislação dos Juizados Especiais determina a busca incessante da conciliação entre os litigantes. A par dessa tarefa, o magistrado pode se valer de alguns aportes técnicos úteis para o sucesso de sua prática conciliatória diária.

Recorde-se que, segundo a nossa legislação pátria, o juiz deve promover a conciliação entre as partes no começo da audiência, antecedendo a tomada dos depoimentos, e no fim desse ato processual, antes, porém, do julgamento.

Conduz-se a conciliação com o objetivo de despertar a disponibilidade dos indivíduos de *rever as suas posições antagônicas*, conscientizando-os da *redução dos custos financeiros, emocionais e de tempo*, à vista do célere término do processo pela composição. As vantagens são inúmeras: a inexistência de interesse de recorrer da solução dada ao processo, o recebimento do objeto da lide — dinheiro, bem, serviço — em tempo rápido, o fim do desgaste emocional, a redução dos custos, dentre outras.

Os juízes, na sua prática conciliatória diária, devem nortear-se pelos *princípios éticos e do Direito*. Não se pode afastar da imparcialidade, da honestidade, da competência, da urbanidade, boa-fé e lealdade.

Na conciliação, cumpre *identificar os interesses e os conflitos* em jogo, para, *desconstituindo os diferentes impasses* existentes e, em conjunto com as próprias partes, estas pautadas na autonomia da vontade, construir o acordo a ser homologado. É certo que, na mediação, o teor do acordo deve partir das próprias partes; no entanto, na conciliação, temos visto que a figura do juiz é essencial para que o texto do acordo chegue a um consenso.

Ressalte-se o respeito que deve ser conferido ao princípio da autonomia da vontade e ao *caráter voluntário*, não podendo o magistrado, ora investido da figura de conciliador, pressionar para que as partes aceitem a todo custo o “acordo”.

Cabe ao magistrado/conciliador, na realidade, *estimular e viabilizar a comunicação entre as partes*, utilizando uma *linguagem clara, concisa e simples*, de modo que auxilie a consecução do consenso.

A *identificação dos interesses comuns, complementares e divergentes* se apresenta fundamental para o êxito da conciliação, buscando a *satisfação mútua dos interesses* de todos os envolvidos, se possível, preservando o relacionamento entre eles.

Possibilitar voz aos envolvidos, ouvindo os relatos de cada parte sobre o conflito em questão, é muito salutar para sentir os pontos comuns e divergentes, atento para as *diferenças culturais*, que fornecem visões do mundo diversas, pois a consciência das diferenças culturais, na condução dos trabalhos, pode ser a diferença entre o sucesso e o fracasso do acordo. O relato oral das partes sobre as questões em guerra legítima fortemente o processo conciliatório.

A *atenção dada à parte e à sua descrição dos fatos*, fazendo perguntas, amplia a visão trazida inicialmente ao conciliador. É comum o magistrado perceber que muitas vezes os indivíduos querem apenas ser ouvidos, não só pelo juiz, mas pela parte contrária, para que seja dada a

real importância ao objeto do litígio, o bem jurídico *sub judice*.

Recomenda-se que as partes sejam tratadas com *isonomia*, possibilitando o equilíbrio de poder. Elas devem receber o mesmo tratamento, sendo indesejadas quaisquer discriminações carentes de bom senso e arbitrárias.

Parece acertado incentivar as partes à *reflexão, transformando sugestões em perguntas*. O conciliador/juiz deve despertar nos contendores o raciocínio sobre os custos, os benefícios e as repercussões para todos os envolvidos das vias de solução propostas, articulando a *criação, pelas próprias partes, de mais de uma opção de acordo*.

Cumpre ao magistrado/conciliador garantir às partes o correto entendimento sobre o teor e as implicações do acordo a ser celebrado, para bem poder avaliá-lo e decidi-lo, evitando conflitos futuros sobre as suas consequências. Recomenda-se às partes uma *revisão do acordo antes de assiná-lo*, para que possam conferir se o texto redigido corresponde ao desejo manifestado na composição.

3.3.1 Seleção dos processos para conciliação

Dentre todos os processos que necessariamente devem ser submetidos à audiência, sabemos de antemão, em razão da prática diária em analisar a documentação que acompanha a petição inicial, que alguns não serão objeto de conciliação; já em outros, a parte ré, o INSS na maioria das vezes, oferecerá uma proposta de acordo que, de regra, é aceita pela parte contrária.

Um caminho para aumentar o número de acordos e, principalmente, diminuir a pauta das audiências de instrução e julgamento, em que a presença do magistrado é obrigatória, consiste em estabelecer que um dos funcionários do setor de audiências, previamente, faça uma triagem dos processos, analisando os documentos acostados e selecionando

aqueles em que a probabilidade de acordo é iminente.

O funcionário deve ser instruído sobre quais os documentos que, nos casos similares, proporcionaram a obtenção de um acordo entre as partes.

A par dessa relação de processos, faz-se uma pauta de audiências de conciliação, sendo suficiente a presença do conciliador e das partes. Pode-se, assim, marcar um número maior de audiências por turno, não só porque a probabilidade de conciliação é grande, mas também em razão da audiência com celebração de acordo exigir um menor tempo de duração. Ficará a cargo do juiz, apenas, a homologação dos termos da conciliação.

Recordo que, no processo em que foi celebrado um acordo entre as partes, não persiste interesse recursal, as obrigações normalmente são adimplidas sem maiores dificuldades, o que abrevia substancialmente o trâmite final até o arquivamento do feito.

3.4 Audiências

Atualmente, na maioria dos Juizados Especiais Federais do País, o maior problema enfrentado pelos juízes na tramitação dos feitos é a quantidade de audiências de instrução e julgamento⁵¹ pendentes de realização.

Como pode se apresentar como célere o juizado em que a audiência é marcada para um ano à frente? Como fazer para o juiz presidir dezenas e dezenas de audiências por semana, sabendo-se que lhe cabem diversas outras tarefas?

Penso que podem ser adotadas algumas soluções para que os processos não fiquem esperando tantos meses na pauta a realização da audiência.

Aumenta-se o rendimento dos processos que necessitam de

audiência de três formas principais, detalhadas nos próximos tópicos: a) análise do objeto/pedido do processo e a documentação anexa para que se evite a própria marcação de audiência; b) técnicas para melhorar o rendimento das audiências, possibilitando um maior número de audiências marcadas por turno; e c) a realização de mutirões.

3.4.1 Seleção dos processos para audiência

Ora, se sabemos que a pauta de audiências está completamente preenchida, o primeiro caminho a percorrer é saber se todos esses processos realmente necessitam de audiência de instrução. Será que é necessária a colheita de prova oral em todos os autos que normalmente são colocados na pauta de audiência? Esse é um ponto a se pensar.

Nesse sentido, temos estabelecido que o setor de audiências do juizado analise detidamente o processo para que observe se a audiência de instrução pode ser dispensada em razão das outras provas acostadas à petição inicial⁵². Para que não ocorra erro na interpretação dos documentos, será imprescindível a constante orientação do juiz aos funcionários a respeito da sua posição jurídica nos mais diferentes assuntos.

Do mesmo modo, incentivam-se os advogados a instruírem o processo com provas que, em casos similares, dispensaram a realização de audiência.

Em regra, os advogados procuram juntar a documentação para evitar a audiência e agilizar o julgamento. Lembro que a medida também representa uma grande economia financeira para a parte que não tem que se deslocar, acompanhada das testemunhas, para prestar depoimento na sede do Juizado Especial Federal.

Quanto a essa medida de se evitar a marcação de audiência

quando o fato já está provado por outros meios, é salutar a sensibilidade dos juízes membros das Turmas Recursais, pois algumas vezes a parte ré, seja por petição, seja por recurso, tem insistido na marcação da audiência, o que de regra é negado por este magistrado, com o único propósito de procrastinar o feito, ciente de que a audiência só será realizada meses depois, o que retardará o julgamento do processo e a consequente condenação.

3.4.2 Marcação das audiências por advogado e assunto

Os Juizados Especiais Federais costumam designar de dez a vinte audiências por turno, e uma medida simples que tem tornado mais rápida a duração da audiência, o que pode proporcionar não só o aumento do número de audiências, como um ganho de tempo do julgador para suas outras tarefas, é priorizar a marcação na pauta de acordo com o advogado e o assunto *sub judice*.

Numa determinada tarde, estipulamos, destarte, quinze audiências de salário-maternidade (assunto), de preferência do mesmo advogado ou com pouca alteração dos patronos (v.g., juntando as causas de três advogados). Evita-se o entra e sai dos advogados, ganhando-se preciosos minutos.

Do mesmo modo, o termo de audiência confeccionado pelo funcionário da vara sofre pouca alteração, agilizando a sua feitura.

Quanto ao assunto, quando se trata de várias audiências com idêntico tema, ganha-se tempo porque no julgamento, proferido em audiência, o mesmo raciocínio técnico será observado, não necessitando de novas pesquisas legislativas e jurisprudenciais a cada momento. Ademais, o modelo de sentença e acordo já estará à mão do juiz e servidor, respectivamente, para adoção e adaptação.

3.4.3 Técnicas para melhorar o rendimento das audiências: formulários, modelos e gravação

Ainda com o intuito de diminuir o tempo de duração das audiências, o magistrado pode se valer da gravação dos depoimentos das partes e a prolação de sentença oral. A contestação, caso queira a parte ré, também pode ser apresentada e anexada em arquivo sonoro.

A digitação de todos os depoimentos não só consumia a maior parte da audiência, como gerava discussões infundáveis sobre o teor do que foi transcrito e o que a parte efetivamente relatou.

A gravação do depoimento acaba com a dúvida e preserva a fidelidade da prova.

Ademais, num eventual recurso, o membro da turma recursal poderá ouvir o depoimento em sua integralidade e melhor avaliar, pelo tom da voz e segurança das respostas, o conteúdo/veracidade da prova colhida.

Costuma-se ganhar muito tempo com a confecção de arquivos com diversos modelos de atos processuais para serem usados especificamente nas audiências. Modelos simples, rápidos e práticos de sentenças, acordos e termos de audiência, de acordo com o assunto, que podem ser utilizados pelo juiz e servidor com pequenas adaptações.

Também para agilizar a prova oral a ser colhida e a prolação da sentença, um funcionário do juizado, antes da audiência, pode preencher um formulário-padrão que é apresentado ao magistrado, contendo os dados mais importantes do processo.

A partir dos dados coletados pelo servidor no formulário, o juiz pode se ater aos pontos controvertidos e julgar a causa sem necessitar pesquisar todas as folhas dos autos, conferindo, apenas, o que for mais relevante.

3.4.4 Mutirões de audiências

De todas as medidas pensadas para sanear a pauta de audiências de um Juizado Especial Federal, sem dúvida, a de maior efeito prático será o chamado *mutirão de audiências*.

O mutirão consiste em organizar, extraordinariamente, uma grande sequência de audiências, em pequenos intervalos de tempo, com vários servidores e juízes atuando simultaneamente em diversas salas. Trata-se de um esforço concentrado em que vários agentes são convidados a se engajarem na causa dos Juizados Especiais Federais.

Mas, para a realização de um mutirão com tantas audiências e pessoas envolvidas, são necessárias várias medidas de planejamento e preparação para que, nos dias do evento, tudo ocorra sem percalços, como detalharemos nos próximos tópicos.

3.4.4.1 Planejamento e parcerias

O primeiro ponto a ser observado para a realização de um mutirão de audiências nos Juizados Especiais Federais é a autorização do egrégio Tribunal Regional Federal, pois a medida importará num deslocamento de vários juízes de suas varas de origem, com prejuízo momentâneo de sua jurisdição normal, para presidirem esses atos.

Além disso, precisa-se analisar a disponibilidade orçamentária da Justiça Federal, pois o referido deslocamento implicará despesa financeira, haja vista a necessidade de pagamento de passagens e diárias para os magistrados que laboram em outras cidades.

Superados esses dois pontos, inicia-se um grande trabalho de planejamento e logística. Observe-se que, num mutirão de 600 audiências,

sendo uma parte autora e, em média, duas testemunhas, os advogados e acompanhantes, acarreta-se um movimento de aproximadamente 2.400 indivíduos nas dependências do Juizado Especial.

Para melhor recepcionar essas pessoas, procuramos na sociedade local parceiros que, informados da repercussão do evento para a região, principalmente no que toca à quantidade de dinheiro que circulará no comércio após a concessão de centenas de benefícios previdenciários, poderiam, dentro do seu campo de atuação, apoiar a iniciativa. Conseguimos, assim, firmar parceria com empresas privadas e entidades públicas.

3.4.4.2 Treinamento dos servidores e orientação dos demais participantes

Como muitos funcionários nunca haviam feito uma audiência antes, organizou-se um treinamento de três dias com todos eles, explicando o desenvolvimento completo das audiências, simulando os problemas mais comuns e testando o manuseio dos equipamentos. Colocou-se à disposição dos servidores modelos de termo de audiência e de acordo, ambos bem simplificados e de fácil adaptação.

Todos os advogados foram previamente orientados sobre a organização do mutirão, onde seriam as suas salas e quais as providências a seu cargo que contribuiriam para que a rapidez dos trabalhos, *v.g.*, a chegada das partes e testemunhas no horário, mantivesse as testemunhas perto da sua respectiva sala de audiência, etc.

3.4.4.3 Aproveitamento para o desenvolvimento de trabalhos sociais

A parte social não poderia ser esquecida numa concentração tão significativa de pessoas. O Sesc organizou a apresentação de artistas

locais aos que aguardavam as audiências, inclusive com literatura de cordel.

Aproveitamos para, juntamente com a Secretaria Municipal de Saúde, aplicar diversas vacinas, principalmente, aos idosos.

Por meio das faculdades de Medicina e de Enfermagem, acadêmicos consultavam as pessoas, medindo a pressão e orientando sobre qualidade de vida e atividades preventivas de doenças.

Tendo em vista o número de doentes com dengue na região, uma peça de teatro foi apresentada sobre os cuidados com a prevenção e foram distribuídas cartilhas explicativas sobre a doença e o contágio.

Em resumo, conseguiu-se realizar um expressivo número de audiências, com centenas de julgamentos, não se preocupando apenas com os processos, mas, sim, com o cidadão sofrido que estava ali ansioso aguardando a solução do seu litígio.

3.5 Racionalização dos Expedientes Forenses

Paulo Hoffman aponta três sugestões para o equacionamento do problema da morosidade dos feitos no Brasil, que são: a) a destinação de recursos para a adequação da estrutura do Poder Judiciário; b) o reconhecimento do efeito meramente devolutivo ao recurso de apelação, como regra geral; e c) a definição de prazo máximo de julgamento⁵³.

Araken de Assis, a sua vez, centraliza nas reformas das leis processuais a via de resgate da eficiência do Judiciário⁵⁴.

Ocorre que tanto as soluções apontadas por Paulo Hoffman como as reformas preconizadas por Araken, embora, sem dúvida, louváveis e mesmo necessárias, somente se poderiam adotar em face de legislação expressa a respeito. Porém, o que buscamos demonstrar é a existência de mecanismos passíveis de aplicação imediata pelo juiz, independentemente de qualquer intervenção do legislador.

A propósito de tais possibilidades, é válida a utilização da técnica da interpretação conforme, de molde a adequar a norma infraconstitucional aos ditames de razoabilidade da demora na solução das lides.

A sua vez, não é possível falar em *tutela jurisdicional efetiva* sem levar em consideração as emanações de uma garantia de tal porte, valendo aqui a lição de Luiz Guilherme Marinoni⁵⁵, que, ao refletir sobre o tema, elege três corolários do direito à tutela jurisdicional efetiva, a saber, “técnica processual adequada (norma processual), instituição de procedimento capaz de viabilizar a participação (por exemplo, ações coletivas) e, por fim, a própria resposta jurisdicional”. É digno considerar que não deve restar ao jurisdicionado a sujeição a um procedimento francamente incapaz de atender aos reclamos de efetividade da tutela jurisdicional, pois o direito de acesso ao Poder Judiciário não pode ser entendido como uma garantia meramente formal.

Cabe ao juiz, no uso do seu poder diretivo sobre os feitos, conduzi-los de forma a alcançar celeridade e efetividade. Nesse escopo, a racionalização dos expedientes forenses é medida que se impõe e que pode ser alcançada principalmente pelo esforço criativo do juiz e de seu corpo auxiliar, na busca de soluções aptas a garantir a aceleração dos processos, sem transbordar dos limites legais e constitucionais existentes para evitar o risco de invalidação de tais soluções.

Esse campo é fértil e não deixou de frutificar no ordenamento brasileiro. Além da produção doutrinária a respeito, podem-se colher, na jurisprudência, vários exemplos de sua utilização. É o caso do indeferimento do pedido de substituição de testemunhas, com escopo evidentemente procrastinatório⁵⁶.

Transportada a ilustração para o microsistema dos Juizados Especiais, a multiplicidade de mecanismos visando à aceleração do julgamento avulta talvez ainda com maior intensidade. O depósito de contestações sobre matérias repetitivas e exclusivamente de direito, a

simplificação das intimações e a prática de atos processuais em lote são apenas alguns exemplos desses mecanismos.

A condensação das fases de conciliação, instrução e julgamento, em uma só audiência, com prolação de sentença até mesmo oralmente, da qual as partes já saem intimadas, seja para recorrer, seja para cumprir o quanto decidido, é outro exemplo de medida adotada com base no poder diretivo do juiz que tem se revelado eficaz na busca pela efetividade da tutela jurisdicional.

Com efeito, o sistema dos Juizados Especiais, naqueles lugares onde a inacreditável demanda decorrente da sua instituição ainda não o estrangulou, vem se revelando um modelo *sine qua non* de Justiça. A liberdade que os princípios da informalidade e da economia processual conferem aos juízes dessas varas, aliada a uma consciência muito própria que precisam ter da função jurídica e social desse sistema, conduz a resultados bem marcantes, quando comparados aos das unidades, em que imperam as normas do processo civil mais, digamos assim, ortodoxas. A virtualização dos feitos nessas unidades também tem um notório efeito acelerador.

Essas constatações nos revelam o quanto o juiz pode e deve fazer para preservar e garantir a efetividade de suas decisões, mesmo que não tenha ao seu dispor instrumentos processuais especificamente concebidos para tutelar determinados direitos. Os princípios constitucionais do processo civil, o poder geral de cautela, a consciência do seu papel no Estado Democrático de Direito — que não o permite ultrapassar os lindes que determinam as relações entre os três Poderes Estatais — já constituem manancial sobremaneira valioso para que o magistrado possa desempenhar, com razoável sucesso, sua missão institucional.

3.5.1 Simplificação das intimações

As intimações, em regra, nas Varas Comuns, são feitas por publicação ou pelo oficial de Justiça. Em ambas as hipóteses, os funcionários da secretaria necessitam fazer vários expedientes para que a intimação se complete, v.g.: mandado para o oficial de Justiça ou texto para publicação; esperar o cumprimento ou a publicação; juntar aos autos o mandado cumprido; certificar no processo o dia e a página da publicação, o que resulta em considerável lapso temporal.

A Lei dos Juizados Especiais Federais — nº 10.259/2001, no art. 8º, § 2º — imprimiu uma novidade nesse campo ao prescrever que os tribunais poderão organizar serviço de intimação das partes e de recepção de petições por meio eletrônico.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região regulamentou a matéria autorizando as intimações por fax, telefone e mensagem eletrônica (*e-mail*). A utilização desses três meios de comunicação representou um avanço no trabalho da secretaria da vara, principalmente dos oficiais de Justiça. Houve uma diminuição do custo (papel, impressora e publicação) e da energia despendida pelo servidor na elaboração dos expedientes, além do tempo para a realização do ato.

Buscando ainda mais excelência, procuramos outros meios para que o trabalho de intimação seja cada vez mais prático. Dessarte, separamos lotes de processos de acordo com a parte ré (INSS, União, Caixa Econômica Federal) e por advogado do autor, ciente de que apenas dez advogados representam 90% (noventa por cento) dos processos que tramitam no juizado. Toda vez que o advogado comparece na secretaria da vara ou o procurador do INSS vem para uma audiência, o que ocorre praticamente todo dia, pilhas de processos são colocados à sua disposição para que os representantes das partes deem ciência do ato processual na própria folha dos autos.

Com a simplificação das intimações, ganham também os

advogados, que não precisam ficar acompanhando publicação em diários da Justiça ou recebendo a visita dos oficiais de Justiça dezenas de vezes, além, é claro, da consequente celeridade processual.

3.5.2 Contestações depositadas

O depósito de contestações em juízo é uma técnica que passou a ser utilizada em várias unidades jurisdicionais, mesmo sem haver uma previsão legal específica a respeito. Isso foi possível graças ao esforço criativo dos operadores do Poder Judiciário, aliado à inexistência de proibição legal a respeito.

O recurso é utilizado quando se trata de causas sobre matérias muito repetitivas e cuja variação dos argumentos nos pedidos iniciais apresentados em juízo é mínima.

Nessas situações, é possível ao réu conhecer antecipadamente o conteúdo das petições que serão apresentadas, partindo da análise dos pedidos anteriores sobre o tema. Como já sabe o conteúdo daquele pleito que se repetirá incontáveis vezes, ao revés de aguardar a provocação do juiz, em cada um daqueles feitos, para apresentar sua resposta, o réu trata de apresentar desde logo em juízo (depositar) uma “contestação modelo-padrão”, recomendando a observação dos argumentos nela deduzidos, toda vez que seja interposto um pedido versando sobre aquele assunto. A contestação-padrão da parte ré fica depositada numa pasta à disposição de qualquer interessado.

Por meio desse expediente, ajuizada uma causa sobre matéria cuja contestação já esteja depositada no juízo, é suficiente a certidão da secretaria a respeito, para que o processo siga, em sendo o caso, para o setor de cálculos ou diretamente para o julgamento. Esse é um procedimento adotado em várias unidades de Juizados Especiais⁵⁷ e

que substitui a incontável repetição do ato citatório ao mesmo réu, em causa versando rigorosamente a mesma matéria, nas quais o citado limitar-se-ia a juntar aos autos uma contestação idêntica às inúmeras outras, tantas vezes já apresentadas. É possível que essa prática tenha inclusive iluminado a reforma processual que resultou na edição do novel art. 285-A do CPC⁵⁸, que, contudo, está restrito à hipótese de manifesta improcedência.

Os benefícios da utilização desse recurso são evidentes, sendo patente a aceleração que provoca nos feitos — conforme dantes destacado — sem nenhum prejuízo para o direito de defesa do réu. Aliás, nestes casos, o próprio réu também tem interesse na adoção da técnica, já que com ela poupa-se de um trabalho meramente repetitivo, ganhando tempo para concentrar-se na construção de teses jurídicas para a defesa de outras causas, sobre as quais a jurisprudência ainda não esteja consolidada.

3.5.3 Atos processuais em lote

A prática dos atos processuais em lote assemelha-se em larga medida à técnica apontada no item anterior.

Cuida-se, inicialmente, de reunir feitos nos quais o ato a ser praticado e o seu conteúdo são idênticos, v.g., sentenças sobre revisões de benefícios previdenciários com a mesma fundamentação. Novamente, destacam-se as matérias repetitivas, nas quais se controverte tão somente em torno de teses jurídicas, sem matéria fática a ser discutida ou comprovada.

Nos Juizados Especiais Federais onde os feitos já estão virtualizados, essa técnica é ainda mais adequada. Nessas unidades, uma vez formado o lote de processos virtuais e anexando o mesmo arquivo de texto, o juiz, com apenas um clique pode despachar, decidir ou até sentenciar todos aqueles casos, seguindo o processo virtual para a fase subsequente.

3.6 Perícias. Simplificação e modelos de laudos. Orientação aos peritos

Nos Juizados Especiais Federais, a discussão sobre o objeto da lide muitas vezes gira em torno da capacidade laborativa da parte autora, pois centenas de processos são interpostos mensalmente postulando aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e amparo social ao deficiente⁵⁹.

Nesses casos, o magistrado pode⁶⁰ se valer de um auxiliar da Justiça, o perito médico, que deverá examinar a parte autora e apresentar o respectivo laudo⁶¹.

Várias sugestões podem ser apresentadas para agilizar e simplificar essa fase do processo.

Primeiro, as perguntas/quesitos do magistrado, dirigidas ao perito, devem ser simples e objetivas, para que não haja dificuldades em respondê-las e, de preferência, padrões para os casos similares, assim os peritos, quando do exame, já saibam de antemão quais são as indagações importantes para o magistrado decidir o processo.

Quando possível, o magistrado ou mesmo o funcionário do setor responsável pelas perícias devem conversar com o perito, orientando-o a utilizar no laudo uma linguagem simples e acessível aos que não possuem conhecimento médico e sobre qual o principal ponto a ser respondido em cada caso sob exame.

Deve-se priorizar a celebração de convênios com universidades ou instituições sem fins lucrativos no intuito de baratear os custos e agilizar as perícias.

Ao mesmo tempo, mantemos um cadastro próprio de médicos na secretaria do juizado, que podem ser indicados como peritos quando a

instituição credenciada não consegue suportar a demanda ou não possui determinada especialidade médica em seu quadro funcional, o que tem se tornado comum.

Muitas vezes, as partes que serão submetidas às perícias médicas não podem se deslocar da sua cidade no interior do Estado para o município-sede da Vara Federal, seja por razão de saúde, seja até mesmo financeira, acarretando um entrave na marcação da data e do local de realização do exame. Assim, as unidades médicas conveniadas aptas a realizar as perícias devem estar situadas em cidades-polos do interior do Estado, de acordo com sua posição geográfica, diminuindo a distância a ser percorrida pela parte pericianda.

Aqui cabe lembrar um detalhe salutar a fim de evitar o chamado “retrabalho” na marcação das perícias. Pelo menos um funcionário do setor de perícias do juizado deve possuir superficiais conhecimentos na área de Saúde, para que, lendo a petição inicial, saiba encaminhar a parte autora à correta especialidade médica.

4 ADMINISTRANDO OS RECURSOS HUMANOS

Diante da formação eminentemente técnico-jurídica, talvez a gestão de pessoas seja a atividade mais difícil para o magistrado, embora surpreenda como a área mais intimamente relacionada ao sucesso de uma organização.

A Administração contemporânea prima pela valorização do potencial humano, com uma abordagem mais humanística. Segundo Roberto Kanaane, “O grande desafio está justamente na habilidade do líder em conciliar pessoas e tarefas, sem perder de vista os objetivos e metas organizacionais”⁶².

O clima organizacional, a motivação dos servidores e as relações

intersubjetivas são fatores que influenciam expressivamente no ritmo de trabalho dos funcionários e na eficiência de uma empresa ou um órgão público.

Nesse contexto, empenhados na busca de um ambiente de trabalho saudável e produtivo, sugerem-se reflexões sobre a forma de seleção dos juizes e servidores que laboram nos Juizados Especiais Federais, a necessidade de uma administração participativa, o gerenciamento do impulso ao trabalho (motivação) e o imperioso aprimoramento das qualidades técnicas dos profissionais por meio de treinamento constante.

4.1 Seleção de Juizes e Servidores

Diversamente do que acontece no *recrutamento*⁶³ das grandes organizações privadas, normalmente os servidores públicos não escolhem, quando ingressam no Poder Judiciário, em qual Vara Judicial passarão a trabalhar, assim como o órgão público seleciona, de regra (exceto alguns cargos comissionados), por meio de concurso público.

Em verdade, para os Juizados Especiais Federais não se apresenta ideal esta forma de seleção dos servidores públicos. Pois, alguns deles não possuem as características necessárias para o trabalho nesta unidade jurisdicional, uma Justiça dialogal, simples, desburocratizada, econômica, ágil, emotiva e mais acessível à camada mais carente da população.

Entendemos que o estudo do perfil das características do magistrado e do servidor público (aptidões, habilidades, conhecimentos, etc.), seja por entrevista, seja por qualquer outro meio⁶⁴, deve ser considerado pela administração no momento da lotação dos cargos, a fim de selecionar aqueles que tenham maiores probabilidades de se ajustarem ao modelo simplificado de funcionamento e organização de um Juizado Especial Federal, o que refletirá, no nosso sentir, no desempenho funcional.

4.2 Administração Participativa

Como dito alhures, o modelo de administração do juizado deve primar pelo incentivo constante à participação dos servidores nas decisões tomadas na área de Gestão dos Processos, o que valoriza, com legitimidade, as escolhas adotadas e gera um compromisso de todos com o sucesso dos objetivos alcançados.

Além disso, não é outra pessoa senão o próprio servidor aquele que, manuseando os autos diariamente, poderá perceber onde o trabalho pode ser mais dinâmico e eficiente.

É recorrente atribuir ao juiz um caráter intratável, autoritário, indiferente aos sentimentos dos servidores e extremamente ocupado, a ponto de não poder dispensar parte do seu tempo para escutar e debater sugestões com os mesmos. Infelizmente, existem juízes que adotam essa postura, talvez com receio de ver abalada a sua “autoridade”. Nada menos saudável para um ambiente de trabalho que almeja uma administração participativa, com gestão da organização descentralizada, criativa, inovadora e dinâmica.

No mesmo sentido, Paulo Roberto Motta⁶⁵:

Comunicações restritas e cautelosas, repletas de receios e até de confidencialidades, restringem a livre circulação de idéias. [...] Assim, comunique-se, pergunte, explique, compare, busque informações, responda e, sobretudo, ouça. Dê aos indivíduos e colegas de trabalho a grande oportunidade de conhecer os fatos que afetam a organização — tanto os agradáveis como os desagradáveis. Sabendo mais e melhor, as pessoas descobrirão inter-relações antes desconhecidas e terão sua atenção despertada para novas formas de decidir e agir.

O juiz deve se apresentar como uma pessoa aberta ao diálogo,

democrática, acessível e atenciosa, afastando os obstáculos naturais daqueles que ainda têm receio de dar opiniões, expor ideias e lhe dirigir a palavra.

Conhecendo as características pessoais de cada servidor, as potencialidades e sua formação (Direito, Contabilidade, Administração), podem-se criar oportunidades para o desenvolvimento profissional, delegando, aos poucos, a responsabilidade por atos mais complexos, afastando-os dos monótonos carimbos e certidões, que tanto desanimam aqueles submetidos a trabalhos repetitivos. Sem dúvida, estimulando o potencial de cada um, sentir-se-á o reflexo no desempenho da organização.

4.3 Gerenciando o Impulso para o Trabalho: a Motivação dos Funcionários e os Mutirões de Expediente

A motivação é uma área de preocupação constante nos estudos administrativos, pois tem sido associada à eficiência, ao entusiasmo, à dedicação e à produtividade.

Por outro lado, a falta de motivação justifica o tédio, a frustração, o baixo rendimento e a insatisfação dos funcionários. Por meio da motivação, procura-se melhorar a relação entre o funcionário e o seu trabalho.

A motivação é influenciada por fatores intrínsecos e extrínsecos. Aqueles — intrínsecos — quando o funcionário se sente competente e autodeterminado; já na motivação extrínseca, o comportamento da pessoa é direcionado pelos outros ou por circunstâncias externas. Apesar de sua dimensão mista — intrínseca e extrínseca —, a motivação é predominantemente influenciada por fatores extrínsecos, podendo os objetivos coletivos ser alcançados gerindo-se e incentivando-se

comportamentos administrativos.

Para que os trabalhadores se sintam motivados, alguns pontos merecem atenção redobrada, como, por exemplo: a) reconhecimento pelo serviço prestado; b) responsabilidade pelos resultados; c) desenvolvimento individual; d) identificação com a tarefa; e) autonomia sobre métodos de trabalho; f) percepção do significado social da atividade; g) consciência sobre as consequências do trabalho, dentre outros.

Existem dúvidas quanto à importância das recompensas materiais como fator motivador. Na prática diária, as pessoas continuam com determinada atitude enquanto há certeza da recompensa. Portanto, na dúvida, os dirigentes preferem optar pelas recompensas materiais (bônus, dinheiro, promoção, participação nos lucros), até mesmo influenciados pelas pressões das pessoas subordinadas.

Embora algumas pessoas tenham desempenho elevado independentemente da natureza e da quantidade da recompensa material, haja vista que rotineiramente laboram com satisfação e alegria, mesmo estas não dispensam tal recompensa, sendo o dinheiro o fator motivador mais convincente para a maioria dos indivíduos.

Interessante registrar que, no nosso caso específico, o Poder Judiciário, o dinheiro, como incentivo material e largamente invocado nas empresas particulares, praticamente não pode ser utilizado, em razão da carência de recursos orçamentários para o pagamento de horas extras, diárias e indenizações. Por óbvio, no Judiciário não há lucros a serem divididos e os funcionários não podem receber qualquer tipo de vantagem financeira das partes.

Na Vara Federal em que trabalho, situada no interior do Estado do Ceará, por sugestão dos próprios funcionários, o fator motivacional mais perseguido é justamente o sistema de folgas.

Estipulam-se determinadas metas a serem alcançadas

individualmente e por setores em certo período de tempo. Caso essas metas sejam superadas, e aí se analisa não só a produtividade individual, mas também a setorial, o funcionário tem direito a escolher um dia de folga (normalmente, como se diz na linguagem popular, “esticando” um feriado). Como a maioria dos funcionários deixou sua família na capital do Ceará e trabalha numa vara situada a 550 quilômetros de Fortaleza, a possibilidade de ficar um dia a mais junto aos familiares tem se mostrado o principal fator motivacional.

4.4 Treinamento Constante

Não há como uma empresa privada ou um órgão público (Poder Judiciário) resistir às dinâmicas mudanças tecnológicas e sociais sem a atualização constante dos seus empregados e servidores públicos, respectivamente, sendo estes o principal patrimônio das organizações.

Idalberto Chiavenato adverte que “O treinamento é uma fonte de lucratividade ao permitir que as pessoas contribuam para os resultados do negócio. Nestes termos, o treinamento é uma maneira eficaz de agregar valor às pessoas, à organização e aos clientes”⁶⁶.

Na maioria dos casos, o funcionário toma posse no cargo público e imediatamente assume a responsabilidade pela tramitação de centenas de autos, sem, às vezes, nunca ter tido a oportunidade de manusear um processo judicial.

Embora não seja uma prática atual, os novos funcionários da Justiça deveriam passar por uma fase de preparação antes de assumir as suas funções, assim como cursos de aperfeiçoamento e reciclagem dos servidores e magistrados deveriam ser oferecidos periodicamente.

Neste passo, primeiro deve ser feito um levantamento das necessidades de treinamento (fase diagnóstica), depois a elaboração

de um programa para atender às necessidades diagnosticadas. Após a aplicação e condução do programa (implementação), verificam-se os resultados obtidos (fase de avaliação)⁶⁷.

Os cursos não podem se restringir apenas às disciplinas jurídicas (Direito Previdenciário e Processual Civil, por exemplo), mas também devem tratar de outros ramos do conhecimento que refletem direta ou indiretamente na qualidade do serviço prestado, tais como, Informática, Administração/Gestão, Excelência no Atendimento, Cálculos/Contabilidade, entre outros.

Felizmente, o presente trabalho, fruto de um curso de MBA patrocinado pela Justiça Federal e pela Fundação Getúlio Vargas, já significa um passo da administração do Poder Judiciário no despertar dessa necessidade de treinamento e aperfeiçoamento contínuos.

CONCLUSÕES

Desde muito, no exercício de sua função constitucional típica, o Poder Judiciário tem sido objeto de queixas da população e da imprensa em razão de sua atuação lenta, ineficaz e dispendiosa para o Estado⁶⁸.

São vários os fatores que colaboram para a imagem de lentidão da Justiça brasileira, dentre os principais o aumento excessivo do número de demandas, a insuficiência de recursos humanos, a legislação formalista e burocrática, as instalações físicas e tecnológicas inadequadas e, no âmbito administrativo, a carência de uma gestão pública de qualidade nos diversos órgãos do Poder Judiciário.

Os outros dois Poderes Republicanos, seja na elaboração e na própria aplicação da legislação vigente (em verdade, descumprimento), colaboram incisivamente para a imagem negativa da Justiça pátria.

A partir do surgimento dos Juizados de Pequenas Causas, com

a Lei nº 7.244, de 1984, inicia-se o esforço de criação de um órgão judiciário com competência para o julgamento de causas de reduzido valor econômico, visando oferecer uma Justiça rápida, simples, barata e mais acessível à população, fundada na diminuição da ritualidade e do formalismo típicos das Varas Comuns.

Na mesma esteira e já sob o manto da Constituição Federal de 1988, são criados os Juizados Especiais Estaduais e Federais, estes últimos depois da Emenda Constitucional nº 22, de 1999, estabelecendo um conjunto de inovações processuais, incentivando a solução consensual dos conflitos e democratizando a Justiça brasileira.

Não obstante o sucesso inicial, com o crescimento da demanda, o reduzido corpo funcional, o insuficiente número de unidades e o pouco investimento em tecnologia e treinamento, os Juizados Especiais passaram a enfrentar os mesmos problemas das Varas Comuns, em especial, o assoberbamento na tramitação dos feitos.

Cabe ao Poder Judiciário despertar para a situação inadequada que já aflige os Juizados Especiais Federais do País, não perdendo a oportunidade criada pela Lei dos Juizados Especiais de oferecer uma Justiça ágil, próxima e com menos custos aos jurisdicionados.

Importa a consciência de que o magistrado não pode ficar resumido na função de julgar e despachar processos em gabinete, cabe-lhe, como administrador de recursos públicos humanos, materiais e tecnológicos, utilizar técnicas de gerenciamento na unidade onde labora, planejando as ações, aprimorando as rotinas, testando novos métodos, otimizando os meios administrativos, fazendo comparações (*benchmarking*), evitando desperdícios de tempo e energia; em epítome, primando pela eficiência do serviço prestado.

A legislação do Juizado Especial, orientada pelos princípios da *oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e*

celeridade, este último acompanhado pelo novel princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988), que com ele não se confunde, prescreve um evidente incentivo e amparo legal na adoção de técnicas e instrumentos de gestão para um incremento qualitativo da administração dessa unidade judiciária.

Nesse desiderato, o primeiro passo se dá com o planejamento, identificando os pontos críticos da organização, que diminuem sua capacidade produtiva, e coordenando todos os setores e as etapas de trabalho, as políticas, as metas, a visão, os objetivos, as ações e as diretrizes a serem utilizadas para a melhoria da gestão.

Gerenciar o trâmite do processo também é preciso. O juiz deve conhecer todas as fases e os setores da sua secretaria, o caminho trilhado da interposição da ação até o arquivamento dos autos, o ambiente de trabalho dos servidores, os recursos materiais disponíveis; sempre refletindo de modo crítico se a fase processual não poderia ser mais prática e rápida atingindo-se o mesmo resultado, com a finalidade de simplificar e racionalizar os expedientes. O magistrado é a peça principal na busca pela excelência do serviço prestado e pela satisfação do cliente/jurisdiicionado.

Iluminado neste espírito de gestão pública de qualidade, várias ideias podem ser lançadas para melhorar o atendimento ao público, aprimorar a organização da secretaria por setor/fase, obter um maior número de conciliações entre as partes, aumentar o rendimento das audiências de instrução e julgamento, racionalizar os expedientes forenses, simplificar os atos processuais, incrementar as perícias médicas; enfim, superar todos esses grandes entraves hoje enfrentados nos Juizados Especiais Federais.

A gestão de pessoas, embora se apresente como uma tarefa difícil para vários juízes, de formação estritamente jurídica, surpreende

como sendo a atividade mais intimamente ligada ao sucesso de uma organização. São destaques nessa área de valorização do potencial humano: a) a forma de seleção dos juízes e servidores, a partir do estudo do perfil das suas características; b) a implantação de uma administração participativa, legitimando as escolhas e gerando a responsabilidade de todos com os objetivos a ser alcançados; c) a motivação dos funcionários; e d) o treinamento e o aperfeiçoamento constantes.

Constata-se que a aplicação de práticas/técnicas de gestão proporcionará um notável aprimoramento da administração dos Juizados Especiais Federais, acarretando uma entrega mais efetiva e célere da prestação jurisdicional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Araken de. *Duração Razoável do Processo e Reforma da Lei Processual Civil. Processo e Constituição. Estudos em Homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. Coordenação Luiz Fux, Nelson Nery Jr. e Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

Associação dos Juízes Federais. *Anais do 1º Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais*. Associação dos Juízes Federais, Brasília, 2004.

ASÚA, Luis Jiménez. *Crônica del Crimen*. 6. ed. Buenos Aires: Depalma, 1994.

BARBOSA, Rui. *Escritos e Discursos Seletos*. 1. ed. 3. reimp. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1997.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Poderes Instrutórios do Juiz*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CASTRO, Aluisio Gonçalves de. Problemas e Reforma do Poder Judiciário no Brasil. In: *Revista da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região*, n. 2, 2000.

CAPPELLETTI e Garth. *Access to Justice: the Worldwide Movement to Make Rights Effective* (Acesso à Justiça, Tradução Portuguesa de Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de Pessoas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *Recursos Humanos*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Teoria e Prática dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

Conselho da Justiça Federal. *A Justiça Federal Através de Documentos*. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Brasília, 1994.

DUZERT, Yann. *Manual de Negociações Complexas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2007.

Fundação Getulio Vargas. *A Reforma Silenciosa da Justiça*. Organização: Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro: 2006.

GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Como Postular nos Juizados Especiais Federais Cíveis*. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

HOFFMAN, Paulo. *Direito à Razoável Duração do Processo e a*

Experiência Italiana. Reforma do Judiciário. Primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004. Coordenação Tereza Arruda Alvim Wambier et alii. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

KANAANE, Roberto. *Comportamento Humano nas Organizações: o Homem Rumo ao Século XXI*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA, George Marmelstein. *Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias – 2004/Conselho da Justiça Federal*, Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica Processual e Tutela dos Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do Processo de Conhecimento*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. *Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Juizados Especiais Criminais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MIRANDA, Samuel Arruda. *O Direito fundamental à Razoável Duração do Processo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O Novo Processo Civil Brasileiro*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação Organizacional: a Teoria e a Prática de Inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

_____. *A Ciência e a Arte de Ser Dirigente*. 13. São Paulo: Record,

2002.

_____. *Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

NERY JÚNIOR, Nelson e ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Código de Processo Civil Comentado*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais*. São Paulo: Saraiva, 1996.

NUNOMURA, Eduardo. *Lentidão da Justiça faz Pedidos de Indenização Migrarem para os EUA*. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/editorias/2007/07/22/pol-1.93.11.20070722.1.1.xml>>. Acesso em: 13 fev. 2008.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

ROCHA NETO, Ivan. *Gestão de Organizações*. São Paulo: Atlas, 2003.

SALVADOR, Antônio Raphael Silva. *Juizados Especiais Cíveis*. São Paulo: Atlas: 2000.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. vol. 2. 18. ed. atual. e ampl. por Aricê Moacyr Amaral Santos. São Paulo: Saraiva, 1997.

SERRA, Luiz Umpierre de Mello. *Gestão de Serventias Judiciais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SILVA, Luís Praxedes Vieira da. *Juizados Especiais Federais*. Campinas: Millennium, 2002.

STONER, James A. F. e FREEMAN, R. Edward. 5. ed. *Administração*. Tradução Alves Calado. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa e FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

WAMBIER, Luiz Rodrigues *et alii*. *Curso Avançado de Processo Civil*. Vol. 1. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

WATANABE, Kazuo. *Juizado Especial de Pequenas Causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

NOTAS

¹ Resumo para publicação, pela Esmafe, do Trabalho de Conclusão de Curso de MBA em Poder Judiciário. FGV DIREITO RIO. Orientação da Profª. Cristiane Dias Carneiro.

² Juiz Federal da 17ª Vara – Juazeiro do Norte/CE.

³ Cf. GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Como Postular nos Juizados Especiais Federais Cíveis*. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 1. TOURINHO NETO, Fernando da Costa e FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 33-51.

⁴ “Em Pernambuco, os dois Juizados Especiais Federais do Recife recebem atualmente 50% (cinquenta por cento) de todas as demandas que ingressam na Seção Judiciária de Pernambuco (que contam com mais de quatorze Varas). Cada um dos Juizados da capital contém por volta de 18.000 (dezoito mil) processos em tramitação, registrando-se que na 5ª Região (à época) ainda não foi ampliada a competência” (Anais do 1º Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais. Associação dos Juízes Federais, Brasília, 2004, p. 87-88). Ainda sobre o número de processos em tramitação nas Varas Federais Comuns e nos Juizados Especiais Federais, recomenda-se uma consulta ao *site* da Justiça Federal no campo “estatísticas da Justiça Federal” (<http://www.justicafederal.gov.br/>).

⁵ CAPPELLETTI e Garth. *Access to Justice: the Worlwide Movement to Make Rights Effective* (*Acesso à Justiça*, tradução portuguesa de Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. p. 20-21.

⁶ Notícia divulgada pelo *site* de *O Estado de S. Paulo*: “Décadas de Espera – Quarenta e dois anos, cinco meses e vinte e sete dias e nem sequer uma remota previsão de quando o processo 558.048/1965 chegará ao fim. Essa é a realidade de Dora Leuenroth, que perdeu o marido, Ivan Meira, num acidente em 26 de novembro de 1962. Numa ponte aérea São Paulo-Rio, o publicitário de 30 anos voltava para casa e levava brinquedos para as filhas Gabriella, Jessica e Anna Pierinna, a mais velha

com 3 anos. Nunca pôde entregá-los. O Scandia da Vasp chocou-se com um Cessna e 27 pessoas morreram. As quatro mulheres se viram sós e viram o Brasil democrático passar por uma ditadura militar para voltar, nos anos 1980, ao Estado de Direito. Depois de catorze Presidentes da República, onze Copas do Mundo e quatro Papas, a ação de indenização da família Leuenroth encontra-se estacionada na 1ª instância, na 14ª Vara Cível do Fórum Central João Mendes Júnior” (www.estado.com.br, pesquisa em 13/2/2008).

⁷ NUNOMURA, Eduardo. *Lentidão da Justiça faz pedidos de indenização migrarem para os EUA*. Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2007/07/22/pol-1.93.11.20070722.1.1.xml>. Acesso em: 13 fev. 2008.

⁸ Registra Luis Jiménez Asúa: “El linchamiento es una supervivencia de la venganza defensiva de los tiempos primitivos y sus partidários alegan que así como al lado de la justicia pública coexiste la legítima defensa individual, así también se mantiene la acción colectiva cuando se teme que los tribunales sean tardos o demasiado benignos en el enjuiciamiento y castigo de un hecho reprobable que subleva el espíritu de las massas” (ASÚA, Luis Jiménez. *Crónica del Crimen*. 6. ed. Buenos Aires: Depalma, 1994. p. 340-341).

⁹ Registra Marcelo da Fonseca Guerreiro: “Uma das causas principais da lentidão da Justiça brasileira é, sem dúvida nenhuma, o aumento excessivo do número de feitos, sobretudo com a edição da *Carta Política de 1988*, que deu extrema importância aos direitos fundamentais, a ponto de colocá-los antecedente à organização estatal e de ser apelidada de Constituição-Cidadã pelo Presidente da Constituinte Deputado Ulysses Guimarães” (GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Como Postular nos Juizados Especiais Federais Cíveis*. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 2).

¹⁰ Bem advertem Fernando da Costa Tourinho Neto e Joel Dias Figueira Júnior, *in verbis*: “O governo não investe na Justiça. [...] A Justiça é algo, segundo sua compreensão, de somenos importância. Daí termos um amesquinhamento salarial tanto dos juizes como dos demais servidores. As instalações são acanhadas. Os equipamentos de informática, poucos. No plano federal, o maior interesse do Governo é que a Justiça realmente não funcione. Sim, os atos e as medidas ilegais e inconstitucionais que o chefe do Executivo edita em detrimento do povo são em número assustador. A Justiça, funcionando com rapidez e eficiência, não tardará a condenar o Governo” (TOURINHO NETO, Fernando da Costa e FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 35-36).

¹¹ Esta demanda reprimida ficou conhecida na expressão do professor Kazuo Watanabe como *litigiosidade contida* (WATANABE, Kazuo. *Juizado Especial de Pequenas Causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 273).

¹² O juiz federal Luís Praxedes Vieira da Silva esclarece que não se justifica a falsa imagem de elitista, pois a Justiça Federal julga com grande frequência causas dos segmentos mais carentes da sociedade, a exemplo de concessão de aposentadoria, revisão de benefícios previdenciários e contratos do Sistema Financeiro da Habitação,

correção de FGTS, dentre outros que enumera (SILVA, Luís Praxedes Vieira da. *Juizados Especiais Federais*. Campinas: Millennium, 2002. p. 63).

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 230.

¹⁴ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 305.

¹⁵ Sobre o tema, recomenda-se a leitura da obra do constitucionalista Paulo Bonavides (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 228-266).

¹⁶ Leciona Júlio Fabbrini Mirabete: “Pela adoção do princípio da simplicidade, ou simplificação, pretende-se diminuir tanto quanto possível a massa dos materiais que são juntados aos autos do processo sem que se prejudique o resultado da prestação jurisdicional, reunindo apenas os essenciais num todo harmônico. Tem-se a tarefa de simplificar a aplicação do direito abstrato aos casos concretos, quer na quantidade, quer na qualidade dos meios empregados para a solução da lide, sem burocracia” (MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Juizados Especiais Criminais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 35).

¹⁷ Nas palavras do ilustre professor José Roberto dos Santos Bedaque, “Ninguém melhor do que o juiz, a quem está afeto o julgamento, para decidir sobre a necessidade de produzir determinada prova. A colheita de elementos probatórios é ato privativo do julgador” (BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Poderes Instrutórios do Juiz*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 14).

¹⁸ SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. 18. ed. atual. e ampl. por Aricê Moacyr Amaral Santos. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 68. v. 2.

¹⁹ Trocker *apud* Arruda (MIRANDA, Samuel Arruda. *O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 29).

²⁰ “Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela” (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2007).

²¹ “Art. 8º - Garantias judiciais. 1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de carácter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”

²² GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos Fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 102.

²³ São dados importantes os coletados pelo Dr. Aluísio Gonçalves de Castro: “Na 1ª

instância da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho, entraram, nos anos de 1990, 1994 e 1998, ao todo, 5.117.059, 5.147.652, 10.201.289 processos respectivamente. Todavia, o crescimento não foi uniforme nos três ramos. Entre 1990 e 1998, o número de processos distribuídos aumentou 56,8% na Justiça do Trabalho, 106,4% na do Estado e 206,4% na Federal” (CASTRO, Aluísio Gonçalves de. *Problemas e Reforma do Poder Judiciário no Brasil*, Revista da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região. n. 2. 2000, p. 181).

²⁴ Cf. Conselho da Justiça Federal. *A Justiça Federal através de documentos*. Centro de Estudos Judiciários, Brasília, 1994.

²⁵ Cf. Associação dos Juízes Federais. *Anais do 1º Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais*. Brasília, 2004 e site da Justiça Federal (<http://www.justicafederal.gov.br/>).

²⁶ 17ª Vara Federal, instalada no município cearense de Juazeiro do Norte, titularizada por este autor.

²⁷ “A institucionalização de uma política de administração do Poder Judiciário — que utilize instrumentos e técnicas de gestão para aperfeiçoar o sistema interno de trabalho — possibilita aos agentes públicos responsáveis pela administração da Justiça interferir e promover melhorias nas atividades internas, que têm por objetivo a prestação da tutela jurisdicional de forma mais célere efetiva” (Fundação Getúlio Vargas. *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, p. 303).

²⁸ Nesse sentido e com propriedade, assenta Marcelo da Fonseca Guerreiro: “Na administração da vara de juizado, o juiz deve ser encarado como um gerente de empresa, de um estabelecimento. Tem sua linha de produção e o produto final, que é a prestação jurisdicional. Tem de terminar o processo, entregar a sentença e a execução. Como profissional de produção, é imprescindível mantenha (*sic*) ponto de vista gerencial, aspecto da atividade judicial que tem sido abandonada. É falsa a separação estanque entre as funções de julgar e dirigir o processo — que implica orientação ao cartório. O maior absurdo derivado desse nocivo ponto de vista dicotômico é a alegação que às vezes alguns juízes manifestam, atribuindo a culpa pelo atraso dos serviços judiciários ao cartório que também está sob sua superior orientação e fiscalização” (GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Como Postular nos Juizados Especiais Federais Cíveis*. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 49).

²⁹ Destaca com propriedade Luiz Umpierre de Mello Serra: “O ‘Juiz Gestor’ deve estar focado no futuro de forma a poder preparar sua serventia para enfrentar os novos desafios que surgem, seja por meio de novas tecnologias, novas condições sociais e culturais, e a par de novas modificações legislativas. Para levar sua serventia à excelência, o juiz deve ter espírito empreendedor, aceitar desafios, assumir riscos e possuir senso de inconformismo sistemático” (SERRA, Luiz Umpierre de Mello. *Gestão de Serventias Judiciais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007. p. 9).

³⁰ O professor Paulo Roberto Motta ensina: “A compreensão crescente sobre o

ato criador e a necessidade de inovação empresarial tornaram a criatividade uma preocupação e uma vantagem gerencial contemporânea. O avanço no entendimento sobre a criatividade alertou as empresas sobre o potencial criativo de seus funcionários. [...] Administrativamente, a criatividade significa alcançar uma nova visão da empresa e originalidade em seus produtos, serviços, tecnologias e métodos de ação. Não se trata de construir algo extemporâneo e fora da realidade, mas uma imagem nova, realista, compreensível e comunicável” (MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação Organizacional: a Teoria e a Prática de Inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001. p. 162-163).

³¹ Cf. Fundação Getulio Vargas. *A Reforma Silenciosa da Justiça*. Organização: Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro: 2006. p. 303-325.

³² Anais do 1º Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais. Associação dos Juizes Federais, Brasília, 2004.

³³ Luiz Umpierre de Mello Serra esclarece: “O objetivo da fase diagnóstica é possibilitar a elaboração de plano estratégico de atuação da serventia judicial. Serão analisadas, consolidadas e comparadas as informações relacionadas com as atividades desempenhadas nas serventias. Devem ser identificados os pontos onde ocorre estrangulamento na capacidade produtiva da serventia, habitualmente chamados de *gargalos*. Esses pontos de estrangulamento da atividade produtiva da serventia terão grande relevância na produtividade porque será seu limitador” (SERRA, Luiz Umpierre de Mello. *Gestão de Serventias Judiciais*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2007. p. 16).

³⁴ MOTTA, Paulo Roberto. *Planejamento Estratégico*. Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2007. p. 47.

³⁵ Em verdade, conforme Antônio César Amaru Maximiano: “Toda organização pratica o planejamento estratégico, de forma explícita ou implícita, com maior ou menor grau de formalização” (MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 384).

³⁶ Sobre o tema, conferir: ROCHA NETO, Ivan. *Gestão de Organizações*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 170-181.

³⁷ Cf. quanto às Varas Federais do Ceará: <http://intranet.jfce.gov.br/intranet/composicao/composicaoVaras.jsp>.

³⁸ Antônio César Amaru Maximiano explica: “*Benchmarking* é uma técnica que consiste em fazer comparações e procurar imitar as organizações, concorrentes ou não, do mesmo ramo de negócios ou de outros, que façam algo de maneira particularmente bem-feita” (MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 494).

³⁹ No magistério de Paulo Roberto Motta: “Como estar à frente do concorrente é algo cada vez mais passageiro, além de competir, o importante é criar o próprio futuro.

Concorrentes são também referências básicas — *benchmarking* — e parceiros potenciais na busca de vantagens cooperativas. Por isso, torna-se necessário ultrapassar os próprios limites para alcançar novas alianças: aproximar o máximo possível da forma de rede e da cooperação estratégica” (MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação Organizacional: a Teoria e a Prática de Inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001. p. 84).

⁴⁰ MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 494.

⁴¹ Cf. MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 495-6.

⁴² A 17ª Vara Federal do Ceará, em dois anos e seis meses de funcionamento, recebeu mais de 20 mil processos redistribuídos de outros juízos.

⁴³ Recomendações para estimular a criatividade organizacional: a) desenvolver aceitação às mudanças; b) encorajar ideias; c) permitir mais interação; d) tolerar o fracasso; e) estabelecer objetivos claros e dar a liberdade para alcançá-los; e f) mostrar reconhecimento (cf. STONER, James A. F. e FREEMAN, R. Edward. 5. ed. *Administração*. Tradução Alves Calado. Rio de Janeiro: LTC, 1999. p. 313).

⁴⁴ Cf. *site* da Justiça Federal (<http://www.justicafederal.gov.br/>) e Associação dos Juízes Federais. *Anais do 1º Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais*. Brasília, 2004.

⁴⁵ Ouvimos relatos nesse sentido dos funcionários com quem trabalhamos em diversas oportunidades na Justiça Estadual e na Federal.

⁴⁶ George Marmelstein Lima discorre sobre a *atermação*: “É um dos mais importantes setores dentro do juizado, vez que está em contato direto com o público e, por isso, precisa ter uma boa noção em excelência no atendimento. A apatia, a rudeza, a arrogância, a impaciência e a má vontade são características que devem passar longe do setor de atendimento, cujos servidores devem estar sempre de bom humor, ser educados, prestativos, pacientes e capazes de prestar com segurança todas as informações necessárias” (LIMA, George Marmelstein. *Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias – 2004/Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários*. Brasília: CJF, 2005, p. 132).

⁴⁷ A expressão *atermação* tem sido costumeiramente utilizada no sentido exposto, cf. LIMA, George Marmelstein. *Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias – 2004/Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários*. Brasília: CJF, 2005, p. 132, e GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Como Postular nos Juizados Especiais Federais Cíveis*. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 80-81.

⁴⁸ Aduz George Marmelstein Lima: “Pela departamentalização, é possível dividir a estrutura da organização em setores ou seções, que passam a ser responsáveis por uma atividade específica e própria dentro da unidade” (LIMA, George Marmelstein. *Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias – 2004/Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários*. Brasília: CJF, 2005, p. 131).

⁴⁹ Comentam este artigo os professores Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery: “A atividade de tentar conciliar as partes é decorrente do ofício do magistrado, de sorte que não pode ser vista como caracterizadora de suspeição de parcialidade do juiz nem de prejulgamento da causa. Para tanto, deve, o juiz, fazer as partes anteverem as possibilidades de sucesso e de fracasso de suas pretensões, sem prejudicar a causa e sem exteriorizar o seu entendimento acerca do mérito.” (NERY JÚNIOR, Nelson e ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Código de Processo Civil Comentado*, 8.ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 592).

⁵⁰ Cf. SALVADOR, Antônio Raphael Silva. *Juizados especiais cíveis*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 29.

⁵¹ Paulo Lúcio Nogueira leciona: “Não obtida a conciliação e tampouco tendo havido opção pelo juízo arbitral, proceder-se-á imediatamente à audiência de instrução e julgamento, desde que não resulte prejuízo para a defesa. [...] Na audiência de instrução e julgamento, serão ouvidas as partes, colhida a prova e, em seguida, proferida a sentença” (NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 30-31).

⁵² Feliz a lembrança jurisprudencial do Dr. Ricardo Cunha Chimenti: “Para dar agilidade maior aos feitos nos quais a matéria é exclusivamente de Direito, muitos juizes federais passaram a suprimir a fase de tentativa de conciliação e até a de instrução e julgamento, julgando o feito e intimando as partes para ciência da sentença. A Primeira Turma Recursal Federal do Distrito Federal, adotando esse entendimento, editou o Enunciado 9: ‘A audiência de conciliação inicial pode ser dispensada quando a matéria for exclusivamente de Direito’. Também as Turmas Recursais Federais do Rio de Janeiro sedimentaram entendimento no mesmo sentido, conforme Enunciado 12: ‘Embora seja regra geral a realização de audiência no âmbito do JEF, a não-realização da mesma, a critério do juiz, não induz em princípio à nulidade’”(CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Teoria e Prática dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 25).

⁵³ HOFFMAN, Paulo. *Direito à Razoável Duração do Processo e a Experiência Italiana. Reforma do Judiciário. Primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional nº 45/2004*. p. 571-589. Coordenação Tereza Arruda Alvim Wambier *et alii*. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 588.

⁵⁴ ASSIS, Araken de. *Duração Razoável do Processo e Reforma da Lei Processual Civil. Processo e Constituição. Estudos em Homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira* (p. 195-204). Coordenação Luiz Fux, Nelson Nery Jr. e Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 197.

⁵⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica Processual e Tutela dos Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 185.

⁵⁶ STF - Supremo Tribunal Federal. Classe: HC - HABEAS CORPUS. Processo: 68014 UF: RJ - RIO DE JANEIRO. DJ 21-09-1990 PP-09783 EMENT VOL-01595-01 PP-00159. Relator: Min. ALDIR PASSARINHO. Unânime.

⁵⁷ Juizados Federais do Recife/PE, de Fortaleza/CE, Natal/RN, Sobral/CE e Juazeiro do Norte/CE.

⁵⁸ “Art. 285-A. Quando a matéria controvertida for unicamente de direito e no juízo já houver sido proferida sentença de total improcedência em outros casos idênticos, poderá ser dispensada a citação e proferida sentença, reproduzindo-se o teor da anteriormente prolatada.”

⁵⁹ Esclarecem Luiz Rodrigues Wambier, Flávio Renato Correia de Almeida e Eduardo Talamini: “Na hipótese de fatos complexos, seu perfeito conhecimento demanda conhecimentos científicos que o juiz não está obrigado a ter, necessitando de um auxiliar com formação acadêmica na área relativa ao fato a provar, para formar a convicção correta do fato acontecido” (WAMBIER, Luiz Rodrigues *et alii*. *Curso Avançado de Processo Civil*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 486. v. 1).

⁶⁰ Nem sempre a nomeação do perito é obrigatória, como anota José Carlos Barbosa Moreira: “Registre-se, de passagem, que o juiz indeferirá a perícia quando ‘a prova do fato não depender do conhecimento especial de técnico’, ‘for desnecessária em vista de outras provas produzidas’ ou ‘a verificação do fato for impraticável’ (art. 420, parágrafo único, I a III, do CPC)” (MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O Novo Processo Civil Brasileiro*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 70).

⁶¹ Recordam Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart que “a produção da prova pericial pode ser absolutamente informal, quando a natureza do fato permitir, podendo consistir apenas na inquirição pelo juiz do perito e dos assistentes técnicos a respeito das coisas que houverem informalmente examinado ou avaliado (art. 421, § 2º, do CPC)” (MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do Processo de Conhecimento*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 432).

⁶² KANAANE, Roberto. *Comportamento Humano nas Organizações: o Homem Rumo ao Século XXI*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 45.

⁶³ Idalberto Chiavenato define: “Recrutamento é o conjunto de técnicas e procedimentos que visa atrair os candidatos potencialmente qualificados e capazes de ocupar cargos dentro da organização” (CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos Humanos*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 165).

⁶⁴ Prova de capacidade, teste psicométrico, teste de personalidade e técnicas de simulação (cf. CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de Pessoas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 193).

⁶⁵ MOTTA, Paulo Roberto. *A Ciência e a Arte de Ser Dirigente*. 13. ed. São Paulo: Record, 2002. p. 247.

⁶⁶ CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de Pessoas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 339.

⁶⁷ Etapas do processo de treinamento: CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 340.

⁶⁸ Cf. GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Como Postular nos Juizados Especiais*

Federais Cíveis. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 1. TOURINHO NETO, Fernando da Costa e FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 33-51.

