

**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 Lima<sup>1</sup>**

**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)<sup>2</sup>.

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 anos<sup>3</sup> e de ser ela a oitava colocada entre as 23 varas de competência cível da 5ª Região Judiciária do País<sup>4</sup> 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 grau<sup>5</sup>. 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)liberalista<sup>6</sup>, 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*<sup>7</sup>, 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 reformas<sup>8</sup>.

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 progresso<sup>9</sup>.*

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 Mundial<sup>10</sup>, 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 processos<sup>11</sup>.

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 recursos<sup>12</sup>. 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 morosidade<sup>13</sup>.*

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 litígio<sup>14</sup>. 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 baixos<sup>15</sup>.*

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 Brasil<sup>16</sup>. 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 correicionais.

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 2006<sup>17</sup>.

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*<sup>18</sup>.

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 Sadek<sup>19</sup>; *O Perfil do Magistrado Brasileiro e Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*, de Vianna, Carvalho, Melo e Burgos<sup>20</sup>; *Reforma do Judiciário: Problemas, Desafios e Perspectivas*, de Pinheiro<sup>21</sup>; *Diagnóstico do Poder Judiciário*, realizado pelo Ministério da Justiça<sup>22</sup>; e *Justiça Federal em Números*

(2005 e 2006), pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ<sup>23</sup>), 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”<sup>24</sup>.

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*<sup>25</sup>, 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 põe 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*<sup>26</sup>, 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 Justiça<sup>27</sup>, 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*<sup>28</sup>.

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; absolescência 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*<sup>29</sup>, 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 Juízes 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 juízes 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 11.382/2006<sup>30</sup>, 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”<sup>31</sup>. 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”<sup>32</sup>.

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 treinamento<sup>33</sup>.*

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 normativo<sup>34</sup>.

## **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. 37<sup>35</sup> 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-B<sup>36</sup> 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”<sup>37</sup>.

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 político<sup>38</sup>, 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*<sup>39</sup>.

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 político<sup>40</sup>.

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-saxão<sup>41</sup>. 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”<sup>42</sup>.

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 CJF<sup>43</sup>, e para atendimento do quanto disposto no art. 93, II, “c” e IV da Constituição Federal<sup>44</sup>, 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 [...]”<sup>45</sup>.

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”<sup>46</sup>.

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)<sup>47</sup>. 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.

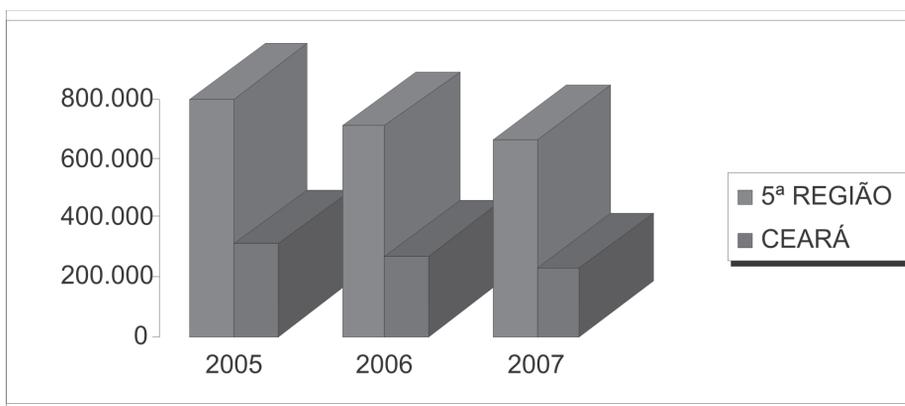
#### **3.1.1 A Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará**

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 Plena<sup>48</sup>, na qual funciona um Juizado Especial Adjunto<sup>49</sup> (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 demanda<sup>50</sup>. 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 10.772<sup>51</sup>, 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)<sup>52</sup>, 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 lugar<sup>53</sup>.

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 9.788<sup>54</sup>, 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 2<sup>55</sup>, de 14 de abril de 1999, e Resolução nº 6<sup>56</sup>, de 5 de maio de 1999, ambas do TRF 5ª Região. O Ato nº 130<sup>57</sup> 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. 5º<sup>56</sup> 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 grau<sup>57</sup>.

### **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.

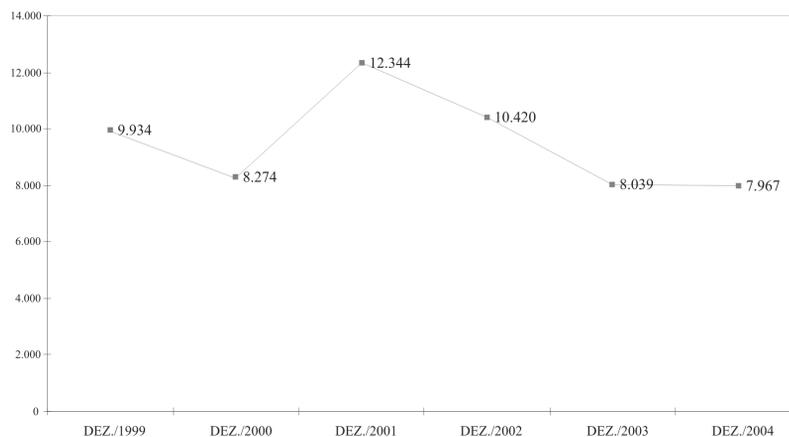
#### **3.2.1 O número médio de processos em tramitação: 1999/2004 (primeiro período) e 2005/2007 (segundo período)**

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



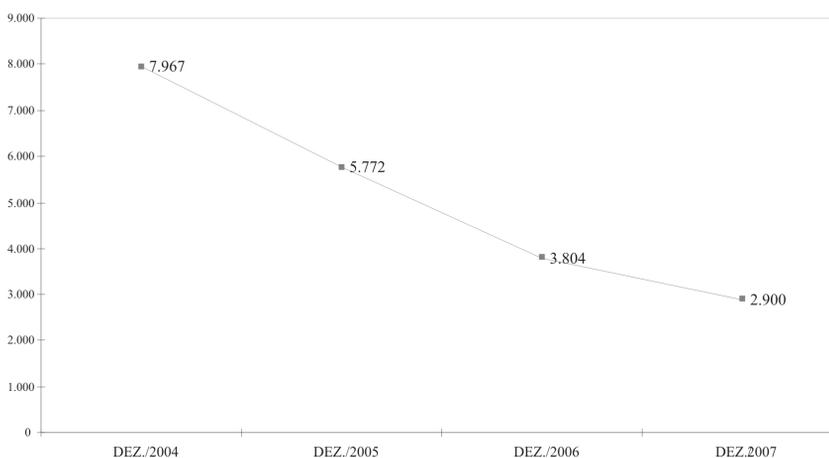
comportamento do indicador, como se constata a seguir:

Cumprе 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%.

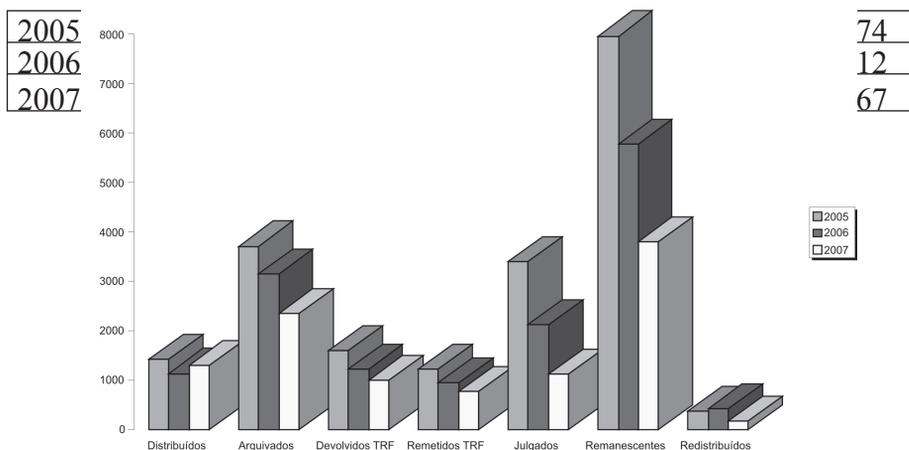
Observa-se que o segundo período, embora de três anos, não de cinco, como o primeiro, foi marcado por uma acentuada redução, a sugerir melhor eficiência decorrente de uma melhor gestão.

### 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%

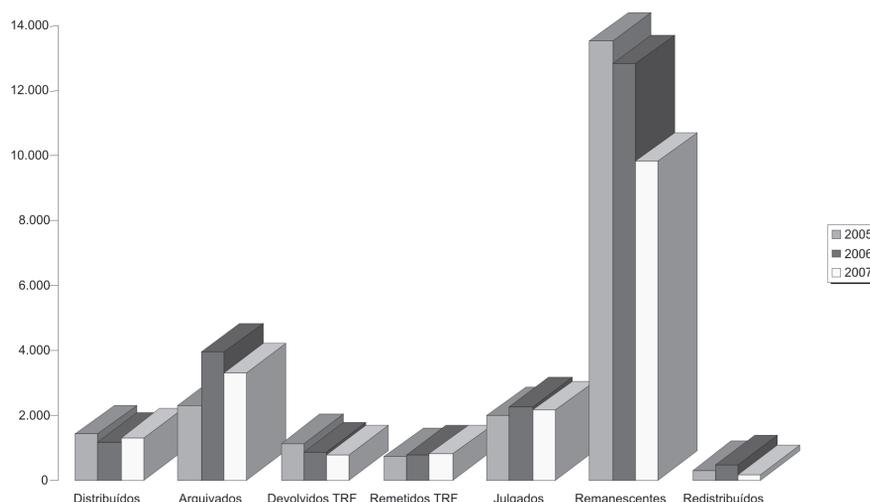
Observa-se, então, que o cotejo entre números absolutos não reflete o trabalho realizado, uma vez que deixa de considerar o universo de processos em curso na vara no período. A comparação dos dados em relação ao acervo permite a visualização da eficácia da gestão, bem como da maior celeridade na tramitação 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 País<sup>60</sup> 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 grau<sup>61</sup>. Os indicadores da vara apontam-na, assim, como o *benchmarking* entre as Varas Cíveis da Seção Judiciária do Ceará.

### **3.3 As Inovações Implementadas**

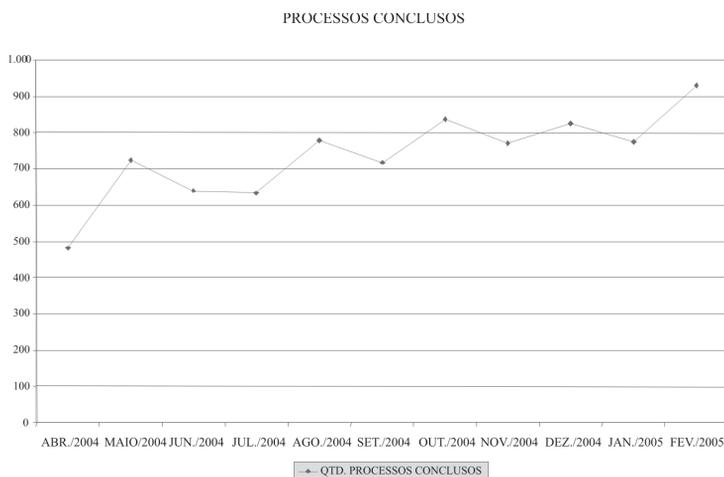
#### **3.3.1 A mudança na regência da vara: o diagnóstico**

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 Foro<sup>62</sup>: 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) servidores<sup>63</sup> de um total de dezessete (17), permaneceram. Os demais cederam lugar aos oito (8) servidores<sup>64</sup> que já integravam a equipe do novo Juiz Titular<sup>65</sup> na 9ª Vara e aos cinco (5) servidores<sup>66</sup> 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 Schiller<sup>67</sup>: “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 servidores<sup>68</sup> 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*<sup>69</sup>, 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 vara<sup>70</sup>.

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 interiorizadas<sup>71</sup>.

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

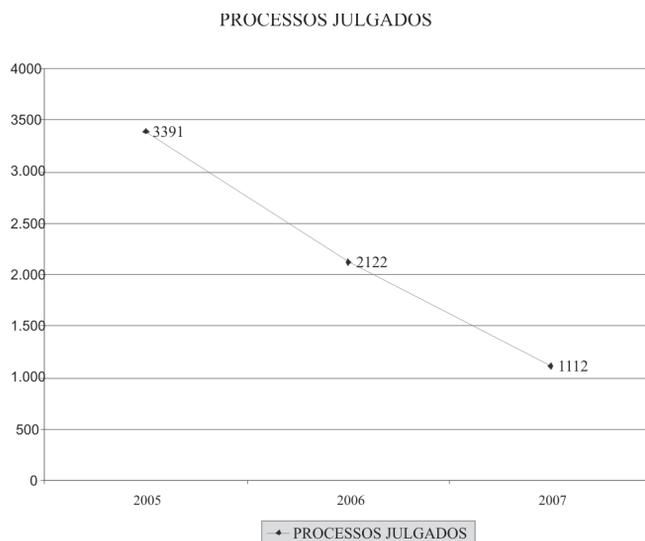
diretos, específicos e conterem, tanto quanto possível, a referência normativa que lhes fundamenta. Com isso, evita-se má compreensão e possíveis prejuízos às partes.

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 sentenças<sup>72</sup> 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.

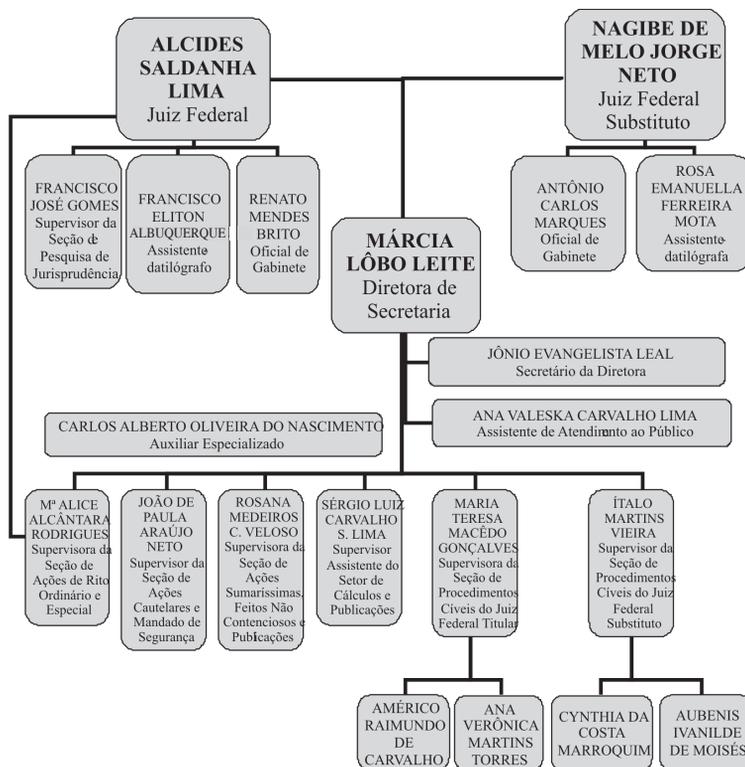
Há, assim, dois gabinetes: uma para cada juiz, sendo cada um composto de duas funções: de oficial de gabinete e assistente datilógrafo. Há, no gabinete do juiz titular, ainda, a lotação da função de supervisor da Seção de Pesquisa e Jurisprudência, que deve desenvolver seu

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/funções<sup>73</sup>, 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.

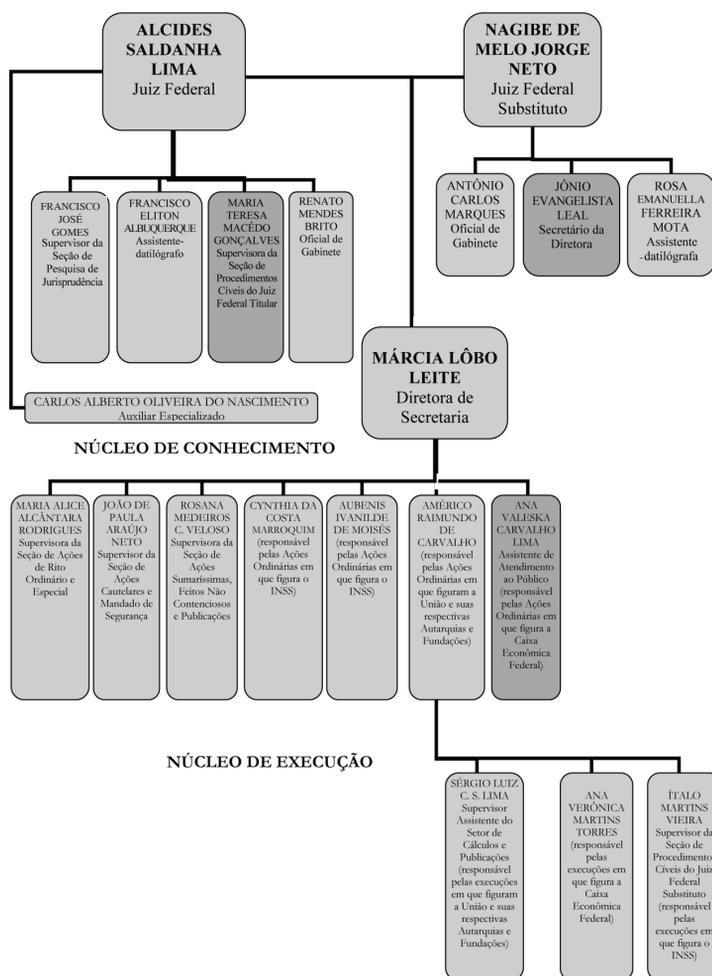
A prática demonstrou a superação desse modelo de distribuição de tarefas de trabalho. Com efeito, foca-se essencialmente na fixação legal (CPC) do *iter* processual, desconsiderando a dinâmica do processo. Há uma valorização implícita da fase de conhecimento, na qual a erudição técnica pode ser exercitada 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:

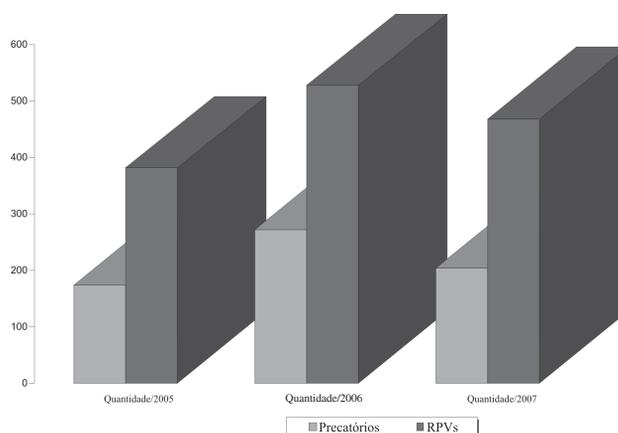


Importa destacar, ainda, a opção de, no processamento de ações sob o rito ordinário no núcleo de conhecimento e no núcleo de execução, se especializar a partir do “cliente”. Assim, há um responsável pelos processos em que a União e suas autarquias e fundações são parte; outro, para os processos em que 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 tema<sup>74</sup>. 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 competente<sup>75</sup>. 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 cumprimento<sup>76</sup>. 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 (quase<sup>77</sup>) 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 111<sup>78</sup> 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”.

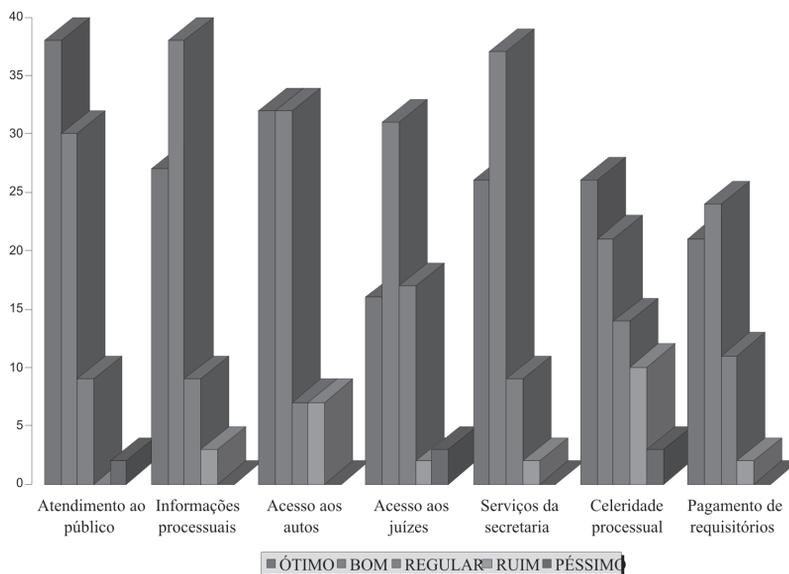
Na esteira da boa técnica e da recomendação legal, ora também constitucional, desde 2004, implantou-se na 10ª Vara a descentralização dos atos não decisórios, competindo a cada um dos servidores da secretaria os despachos de mero expediente nos processos a seu cargo.

### **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:

	Atendimento ao público	Informações processuais	Acesso aos autos	Acesso aos juizes	Serviços da secretaria	Celeridade processual	Pagamento de requerimentos
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](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](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](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](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](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](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

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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%.

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

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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> *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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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>>.

<sup>11</sup> World Bank, “The State in a Changing World”, World Development Report, 1997.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> PINHEIRO, Armando Castelar. Op. cit. p. 7.

<sup>16</sup> 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 Juizes*. São Paulo: Saraiva: 1996, p. 5).

<sup>17</sup> 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 Juízes 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.

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

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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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](http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Armando_Castelar_Pinheiro2.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2008.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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](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](http://serpensp2.cnj.gov.br/justica_numeros_4ed/RELATORIO_JN_2006.pdf)>(parte específica da Justiça Federal). Acesso em: 12 jan. 2008.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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](http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/pesquisa_opinio.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

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

<sup>34</sup> 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](http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao014/Humberto_Junior.htm) >. Acesso em: 2 mar. 2008.

<sup>35</sup> Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

<sup>36</sup> 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:

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.

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

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

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

<sup>43</sup> Institui o Plano Nacional de Aperfeiçoamento e de Pesquisa para Juizes Federais.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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](http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao022/maria_macieira.html)>. Acesso em: 16 mar. 2008.

<sup>47</sup> “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.”

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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).

<sup>50</sup> Subsídios para ampliação do número de juízes 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.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> 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

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

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> 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; [...]

<sup>56</sup> 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 Juízes Estaduais pelo art. 15, I, da Lei nº 5.010/66, com fulcro no art. 109, § 3º da Constituição Federal.

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> 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](http://www.trf5.gov.br/corregedoria)>.

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

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

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> 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.

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

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> 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).

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> “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”.