

PRINCÍPIO DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO E GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO: ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Júlio Rodrigues Coelho Neto¹

RESUMO

O presente estudo trata do princípio constitucional da duração razoável do processo sob o enfoque da administração judiciária. Trata da teoria geral dos direitos fundamentais no que se refere à sua estruturação e interpretação. Observa a duração razoável sob o ponto de vista de seu enquadramento como direito fundamental. Aborda os princípios de hermenêutica constitucional e seu papel na concretização dos direitos fundamentais. Trata do direito à razoável duração do processo como direito subjetivo e de suas origens. Observa os critérios para verificação do cumprimento do princípio e a necessidade da análise em cada caso concreto. Aponta o tempo de tramitação dos processos como principal indicativo da eficiência do Poder Judiciário e a necessidade de aplicação dos conceitos da moderna gestão pública, na qual o juiz tem papel fundamental. A atividade gerencial e de liderança do juiz é destacada, com a explicitação de suas funções. Também há destaque para o trabalho em equipe, a delegação de atividades e o treinamento. Identifica-se a importância da estratégia e do planejamento na gestão judiciária, bem como da existência de indicadores qualitativos da atividade. O uso da tecnologia é enfatizado como meio de garantir a celeridade processual, assim como a padronização mínima das condutas administrativas como elemento contribuinte para a razoável duração do processo.

PALAVRAS-CHAVE: direitos fundamentais, princípio da duração razoável do processo, administração judiciária, liderança, planejamento estratégico, celeridade processual.

INTRODUÇÃO

Quando se trata do tema *Poder Judiciário*, provavelmente a questão mais recorrente é o tempo de tramitação dos processos. A visão da sociedade, no Brasil e também no exterior, é de que o Poder Judiciário é lento, burocrático e anacrônico. Que os processos não têm solução definitiva e que qualquer querela judicial somente será solucionada depois de longos anos. Tal problema, como não poderia deixar de ser, preocupa grande parte dos juristas e dos integrantes do Poder Judiciário, razão pela qual o tema vem sendo objeto de constante exame doutrinário e também de profícua produção legislativa.

O tema teve ainda maior atenção quanto à proposta de Reforma do Poder Judiciário, finalmente introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que formalizou expressamente na categoria de direito fundamental o princípio da duração razoável do processo, ao inserir o inciso LXXVIII no rol de direitos e garantias fundamentais do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Entretanto, pode-se aferir que o enfrentamento doutrinário do tema é, geralmente, feito sob o enfoque do Direito Processual, mediante a apresentação de sugestões legislativas ou de novas interpretações de normas legais já existentes que serviriam para dar maior celeridade aos processos. Menos enfrentado é o papel da administração judiciária como elemento de concretização do direito à razoável duração do processo, cuja relevância vem, aos poucos, sendo reconhecida pelos órgãos judiciários. Diante disso, a preocupação do presente estudo será voltada para a

gestão como instrumento de concretização do princípio constitucional da duração razoável do processo.

Quanto ao tema da duração razoável do processo, será observada sua origem como direito fundamental, bem como os critérios que possibilitam a identificação do cumprimento desse direito fundamental nos casos concretos, mediante a apresentação de elementos utilizados em outros países em que a duração razoável também é objeto de preocupação. O objetivo desse breve estudo, além de chamar a atenção para a necessária concretização dos direitos fundamentais, especialmente o direito à razoável duração do processo, é tentar desmistificar os conceitos de *administração* e de *gestão*, trazendo-os para o contexto do Poder Judiciário e identificando sua aplicabilidade no cotidiano das serventias judiciais.

Desse modo, além de colaborar com elementos que garantam a máxima efetividade das normas constitucionais, especialmente do que consagra o direito à razoável duração do processo como direito fundamental (art. 5º, LXXVIII, CF/88), busca-se apresentar algumas considerações e sugestões que possam, ainda que de forma tímida, contribuir para a otimização dos serviços judiciais prestados à sociedade e para o cumprimento da missão constitucional do Poder Judiciário.

1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL

O tema da duração razoável do processo, ao menos na doutrina do Direito Constitucional, tomou especial relevância depois da Emenda Constitucional nº 45/2004 ter elevado à categoria de direito fundamental o princípio da duração razoável do processo, ao inserir o inciso LXXVIII no rol do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Em razão disso, para se tratar da administração judiciária como instrumento de concretização do princípio constitucional da duração razoável do processo de forma sistemática, faz-se necessário tecer algumas considerações elementares acerca da teoria constitucional dos direitos fundamentais, especialmente no que se refere à sua interpretação.

A principal preocupação de uma teoria dos direitos fundamentais como estudo científico deve ser a interpretação dos direitos fundamentais constitucionais e sua concretização, pois de nada adiantaria a mera previsão escrita desses direitos sem que seus efeitos se fizessem sentir no mundo fático.

Em razão de sua natureza notadamente principiológica, de seu caráter ético-político e mesmo de posição hierárquica no ordenamento jurídico, as normas constitucionais, especialmente aquelas que consagram direitos fundamentais, não podem ser interpretadas simplesmente com o uso dos instrumentos da hermenêutica clássica, pois sua interpretação “serve-se de alguns princípios próprios e apresenta especificidades e complexidades que lhe são inerentes” (BARROSO, 1999, p. 104).

A concretização das normas de direito fundamental é a preocupação central da moderna hermenêutica constitucional. Para Kelsen (citado por BARROSO, 1999), a efetividade das normas é a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais, aproximando o dever-ser normativo e o ser da realização social.

Nota Canotilho (1993) a existência de sentimento de desprezo aos direitos fundamentais que ainda não estejam positivados em nível infraconstitucional, implicando a “deslocação da doutrina dos ‘direitos fundamentais dentro da reserva da lei’ para a doutrina *da reserva da lei dentro dos direitos fundamentais*” (CANOTILHO, 1993, p. 186, grifo do autor).

Para combater esse viés, é importante enfatizar a escola de hermenêutica concretista, que defende a interpretação da Constituição à luz do problema concreto apresentado por meio de um procedimento

tópico pelo qual a solução das questões constitucionais decorre da argumentação e do debate. Buscam aplicar as categorias constitucionais sempre com atenção a uma realidade concreta (BONAVIDES, 2002).

Para Konrad Hesse, desenvolvedor do método de concretização constitucional (1983, 1991, 1998), a norma somente é completa com a interpretação, mediante estabelecimento de parâmetros de racionalidade. Sua concretização, pois, pressupõe uma compreensão. A concretização e a compreensão, por sua vez, somente são possíveis em face do problema concreto, de forma que a determinação do sentido da norma constitucional e a sua aplicação ao caso concreto constituem um único processo hermenêutico.

Diz Konrad Hesse que “a interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (*Sinn*) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação.” (1991, p. 23). Defende que a norma constitucional deve sempre ter interpretação que lhe empregue maior eficácia, extraindo dela toda a força possível e tirando-a da condição de dever-ser para a de ser.

Seguindo os passos de Hesse, Friedrich Müller (2005) procurou aperfeiçoar a técnica de concretização, propondo uma metódica estruturante. Para ele, o texto normativo é somente o ponto de partida da interpretação, pois a importância da norma deriva da análise do caso concreto. A norma jurídica deve ser “trazida para fora [...] primeiramente produzida em cada processo individual de decisão jurídica” (MÜLLER, 2005, p. 145).

Preocupa-se essencialmente com o pressuposto fático contido na norma, abolindo a distinção positivista de fato e norma, que, na verdade, seriam realidades simbióticas. Assim, “ao operar indutivamente, e não dedutivamente, a Teoria Estruturante do Direito opta pela teoria da ação. O sujeito da decisão jurídica não é ‘a lei’, ‘a norma’, mas o jurista efetivamente atuante” (MÜLLER, 2005, p. 126). Assim, o texto das

normas não é promulgado para ser compreendido simplesmente, mas para ser utilizado concretamente pelo jurista.

Destaca Paulo Bonavides (2002, p. 500) que “a exaustiva perquirição de Müller busca evitar o hiato, a separação, a antinomia das duas Constituições — a formal e a material —, bem como aquele conhecido confronto da realidade com a norma jurídica. É nesse dualismo que a metodologia concretista, ao tornar fática a norma, se empenha com mais afincio por evitar”.

Resume Friedrich Müller (2005, p. 131) que concretizar a norma constitucional é “produzir, diante da provocação pelo caso do conflito social, que exige uma solução jurídica, a norma jurídica defensável para esse caso no quadro de uma Democracia e de um Estado de Direito”.

A partir do exame da teoria concretista, conclui-se que a Constituição, em seu aspecto ontológico, não pode ser simplesmente semântica, servindo apenas para formalizar as políticas dos detentores ocasionais do poder. Muito menos pode ser meramente nominal, trazendo normas de caráter unicamente educativo e prospectivo (LOEWENSTEIN, 1986, citado por BARROSO, 1999).

O intérprete constitucional deve lutar por uma Constituição ontologicamente normativa (LOEWENSTEIN, 1986, citado por BARROSO, 1999), cujas normas — notadamente aquelas que consagram direitos fundamentais — efetivamente estejam integradas no processo político, legislativo e social.

Assim, a concretização dos direitos fundamentais não prescinde da ação ativa do intérprete, denominado por Canotilho (1993) de “sujeito concretizante”. Expõe o referido professor (1993, p. 224):

Se a norma jurídica só adquire verdadeira normatividade quando se transforma em norma de decisão aplicável a casos concretos, concluiu-se que cabe ao agente ou agentes do processo de concretização um papel fundamental, porque são eles que, no

fim do processo, colocam a norma em contacto com a realidade. No específico plano da concretização normativo-constitucional, a mediação metódica da normatividade pelos sujeitos concretizadores assume uma das suas manifestações mais relevantes. Em face do carácter aberto, indeterminado e polissémico das normas constitucionais, torna-se necessário que, a diferentes níveis de realização ou de concretização — legislativo, judicial, administrativo —, se aproxime a norma constitucional da realidade.

A realização efetiva das normas constitucionais depende, necessariamente, da vontade constante de seus intérpretes. Diz Konrad Hesse (1983, p. 71) que “toda a ordem jurídica efetua sua atualização por meio da atividade humana, [pelo] que seus destinatários precisam estar dispostos a cumprir as condutas compatíveis ou exigidas pela mesma, assumindo as dificuldades que isso implique”.

Embora não se desconsidere a importância da ideia de “sociedade aberta de intérpretes da Constituição” (HÄBERLE, 2002), que traz relevantes considerações acerca do papel da hermenêutica constitucional em uma sociedade pluralista e democrática, também não se pode minimizar a essencialidade do papel do juiz como intérprete constitucional, traduzida por sua ação de prestação da atividade jurisdicional.

No que diz respeito ao direito, à razoável duração do processo, o juiz como sujeito concretizador de direitos fundamentais assume ainda maior importância. O juiz é o condutor do processo e o administrador da serventia judicial, funções essas que lhe permitem (ou, melhor dizendo, obrigam-na a) zelar, de forma imediata, para a aplicação concreta desse direito fundamental.

2 PERSPECTIVA SUBJETIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Retomando a preocupação com a concretização dos direitos fundamentais e relembrando o seu exame sob o aspecto de sua

funcionalidade, cumpre tecer algumas considerações acerca de sua natureza de direito subjetivo, dentro das delimitações temáticas do presente estudo.

Tradicionalmente, os direitos fundamentais podem ser compreendidos como direitos de defesa, em razão dos quais o Estado é obrigado a se abster de impedir a prática de determinada conduta ou de intervir na esfera jurídica do indivíduo (ALEXY, 1993; CANOTILHO, 1993). Essa seria a visão dos direitos fundamentais sob o enfoque da ordem constitucional objetiva, que serviriam, portanto, para fixar competências negativas do Estado (HESSE, 1998).

Por outro lado, os direitos fundamentais também servem para estabelecer condutas positivas do Estado, que podem ser traduzidas tanto por prestações de natureza fática quanto de natureza normativa (HESSE, 1998). As primeiras se enquadrariam no conceito de *princípios constitucionais impositivos*, enquanto as segundas, no conceito de *princípios políticos constitucionalmente conformadores* (CANOTILHO, 1993, p. 173).

Os direitos fundamentais como direito à prestação, por sua vez, outorgariam a seus titulares o direito de exigir ações positivas de um Estado omissivo, configurando verdadeiro direito subjetivo. Nesse sentido, manifesta-se Ingo Sarlet (2007, p. 178):

De modo geral, quando nos referimos aos direitos fundamentais como direitos subjetivos, temos em mente a noção de que ao titular de um direito fundamental é aberta a possibilidade de impor judicialmente seus interesses juridicamente tutelados perante o destinatário (obrigado). Desde logo, transparece a idéia de que o direito positivo consagrado por uma norma de direito fundamental se manifesta por meio de uma relação trilateral, formada entre o titular, o objeto e o destinatário do direito.

Os direitos fundamentais, portanto, constituem direitos de ordem

objetiva e também de natureza subjetiva, possibilitando sua imposição perante os órgãos estatais (eficácia vertical dos direitos fundamentais) (HESSE, 1998). Isso porque de nada adiantaria a liberdade em relação ao Estado sem a possibilidade de desfrutar dessa liberdade mediante a atuação positiva do Estado (KREBS, 1988, citado por MENDES, 2002).

No que diz respeito ao direito fundamental à razoável duração do processo, parece evidente sua natureza de direito subjetivo, gerando para o indivíduo lesado pela mora processual o direito de exigir a celeridade e/ou obter reparação pelos danos daí decorrentes.

No contexto europeu, o direito subjetivo à razoável duração do processo previsto no art. 6.1 da Convenção Europeia para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais é reconhecido pela própria Convenção, que, em seu art. 32, prevê competência da Corte Europeia para apreciar questões relativas à sua interpretação e aplicação.

Tanto é que as questões referentes à razoável duração do processo são responsáveis por mais da metade (58,25%) das reclamações apresentadas perante a Corte de 1955 a 1999 (ARRUDA, 2006), trazendo condenações para diversos países, notadamente para Portugal, França e Itália.

À luz do Direito português, o direito de acesso aos tribunais — dentre os quais estaria abrangido o direito à razoável duração do processo — “pressupõe também *dimensões de natureza prestacional*, na medida em que o Estado deve criar órgãos judiciários e processos adequados (direitos fundamentais dependentes da organização e procedimento) e assegurar prestações” (CANOTILHO, 1993, p. 654, grifos do autor).

Notícia ainda Canotilho (1993, p. 661) a existência da “lei francesa de 5 de julho de 1972, art. 11, relativa à reparação de danos provocados pelo funcionamento ‘defeituoso’ do serviço de Justiça, existindo ‘falta grave’ (culpa) ou denegação da Justiça” (grifos do autor).

Na Itália, por sua vez, a Lei nº 89, de 24 de março de 2001,

conhecida como Lei Pinto, em homenagem a um dos senadores que elaborou seu projeto (HOFFMAN, 2006), é voltada exatamente para evitar sanções impostas pela Corte Europeia em virtude do descumprimento do art. 6.1, da Convenção (NIGRO, 2007).

A Lei Pinto, em seu segundo capítulo (*equa riparazione*), regulamenta a reparação de danos materiais e morais decorrentes da duração exagerada do processo, nos seguintes termos (tradução nossa):

Art. 2º. (Direito à justa reparação) – 1. Aquele que sofre dano patrimonial ou não patrimonial causado por violação da Convenção de proteção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais [...] sob o fundamento de inobservância da duração razoável do art. 6º, parágrafo 1º, da Convenção, tem direito a uma justa reparação. 2. Para reparar a violação, o juiz deve considerar a complexidade do caso e, em relação a essa, o comportamento das partes e do juiz do processo, bem como o de qualquer outra autoridade chamada a concorrer ou que de qualquer forma contribuiu para sua definição...²

Ainda sobre a Lei Pinto, é interessante notar que o art. 3º, além de trazer as regras de procedimento do pedido de reparação, estipula o prazo máximo de quatro meses entre o protocolo e o julgamento, com imediata exequibilidade da sentença (art. 3º, 6)³. Há previsão ainda de comunicação da sentença de procedência aos órgãos administrativos e disciplinares, a fim de possível responsabilização das autoridades e dos servidores envolvidos no processo em que se deu a demora irrazoável (art. 5º).

Não obstante tenha atingido seu objetivo imediato de reduzir novas demandas de italianos junto à Corte Europeia de Direitos Humanos em busca de reparação pela demora irrazoável do processo, a Lei Pinto de nada serviu para atacar a lentidão e inadequação do rito processual italiano (HOFFMAN, 2006). Ironicamente, somente nos dezoito meses seguintes ao advento da referida norma, foram ajuizadas 9.385 ações

judiciais buscando a reparação em decorrência da demora processual (TARUFFO, 2005, citado por BARBOSA MOREIRA, 2006), o que certamente contribui para o acúmulo de processos nas serventias italianas e conseqüente lentidão dos processos.

Embora Paulo Hoffman (2006) advirta acerca da necessidade de elaboração de norma legal equivalente no Brasil, a fim de estabelecer mecanismos de indenização dos prejuízos materiais e morais advindos da duração exagerada do processo, tal norma seria absolutamente desnecessária para estabelecer o direito subjetivo de reparação por danos dessa natureza.

Tal direito já é passível de pleno exercício, uma vez que a possibilidade de reparação de danos decorrente da falha do serviço público (*faute du service*) é absolutamente consolidada na jurisprudência, sendo possível sempre que o serviço público não funciona ou foi ineficiente e trouxe conseqüências concretas ao particular. Logo, nada impede que o indivíduo, achando-se prejudicado pela ineficiência do serviço judiciário, venha pleitear a reparação dos danos suportados, cabendo ao Estado o ônus de demonstrar a regularidade do serviço prestado (BANDEIRA DE MELLO, 2006).

Dessa forma, resta evidenciada a natureza subjetiva do direito à razoável duração do processo também no ordenamento jurídico brasileiro, sendo, pois, passível de exigibilidade perante o Estado e de controle por meio da tutela jurisdicional.

3 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO: “NOVO DIREITO FUNDAMENTAL”?

Não obstante o direito à razoável duração do processo tenha sido incluído expressamente na Constituição de 1988 somente com o

advento da Emenda Constitucional n° 45/2004, não se pode entender que sua inclusão no rol dos direitos fundamentais seja uma inovação do legislador constituinte derivado do Brasil ou mesmo que seja uma novidade em nossa ordem constitucional.

O direito fundamental à razoável duração do processo tem suas origens históricas no Direito anglo-saxão, pois a *Magna Charta*, de 1215, e o *Habeas Corpus Act*, de 1679, já traziam dispositivos referentes à necessária celeridade na tramitação dos processos, sem postergações indevidas (ARRUDA, 2006).

Em tempos mais recentes, a já mencionada Convenção Europeia para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 1950⁴, ao tratar do direito ao processo equitativo, dispõe expressamente que “qualquer pessoa tem direito a que sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, em um prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de caráter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela [...]” (art. 6, 1).

No Brasil, a existência de direito fundamental à duração razoável do processo já era prevista expressamente na Constituição de 1934, que estabelecia que a “a lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram [...]” (art. 113.35). A Constituição de 1946 também previa como direito fundamental “o rápido andamento dos processos nas repartições públicas.” (art. 141, § 36, I).

Mesmo antes do advento do inciso LXXVIII do art. 5° da Constituição de 1988 por via da Emenda Constitucional n° 45/2004, a duração razoável do processo já podia ser considerada como direito

fundamental implícito na ordem constitucional brasileira, pois, nos termos do art. 5º, §2º da Constituição de 1988, “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ele adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Nagib Slaibi Filho (2002) remetia a existência do direito à duração razoável do processo aos princípios do devido processo legal (art. 5º, LIV), ao direito à petição (art. 5º, XXXIV) e ao acesso à Justiça (art. 5º, XXXV), entre outros. É evidente que o acesso à Justiça, por exemplo, princípio de expressiva relevância para a real concretização dos demais direitos constitucionais, de nada serve se a Justiça não realiza suas funções dentro de um prazo razoável (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).

Além disso, a Convenção Americana dos Direitos do Homem de 1969, conhecida como Pacto de São José de Costa Rica, ao qual o Brasil aderiu por meio do Decreto nº 678/92, estabeleceu o seguinte:

Art. 8º. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Diante disso, vê-se que o direito fundamental à razoável duração do processo já estava previsto no ordenamento jurídico constitucional do Brasil mesmo antes do advento de sua previsão expressa em razão da Emenda Constitucional nº 45/2004. De toda forma, sua expressa menção no art. 5º, LXXVIII, da Constituição de 1988, além de acompanhar a tendência mundial de constitucionalização desse direito⁵, serve para enfatizar sua relevância e a preocupação com sua concretização,

orientar a política legislativa e ainda facilitar a exclusão do ordenamento infraconstitucional de normas que vão de encontro a esse direito fundamental.

4 CRITÉRIOS DE DEFINIÇÃO DE “DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO”

Na sociedade da informação dos dias de hoje, na qual o imediatismo é crescente por força da velocidade em que se dão as interações interpessoais, corre-se o risco de se querer uma “justiça instantânea” (BARBOSA MOREIRA, 2006), na qual a rapidez seria o único direito fundamental a ser zelado. Isso se percebe especialmente quando o bem jurídico objeto da tutela judicial está inserido em sistema que se rege pela velocidade de suas operações, tais como o mercado financeiro, por exemplo.

Contudo, lembra Enrico Liebman que “a atividade mediante a qual se desempenha em concreto a função jurisdicional chama-se *processo*. Essa função não se cumpre, em verdade, a um só tempo e com um só ato, mas através de uma série coordenada de atos que se sucedem no tempo e que tendem à formação de um ato final” (1984, p. 33, citado por ZANFERDINI, 2003). Canotilho (1993, p. 652) destaca que:

Ao demandante de uma protecção jurídica deve ser reconhecida a possibilidade de, em tempo útil (adequação temporal, justiça temporalmente adequada), obter uma sentença executória com força de caso julgado — a justiça tardia equivale a uma denegação da justiça [...] Note-se que a exigência de um direito sem dilações indevidas, ou seja, de uma protecção judicial em tempo adequado, não significa necessariamente justiça acelerada. A aceleração da protecção jurídica que se traduza em diminuição de garantias processuais e materiais (prazos de recurso, supressão de instâncias) pode conduzir a uma justiça pronta, mas materialmente injusta (grifos do autor).

Por força disso, o “tempo do Direito” é diferente do “tempo da sociedade”, em razão da necessidade de um tempo mínimo de tramitação para assegurar o devido processo e, por consequência, a legitimidade e a definitividade da decisão judicial.

Logo, o combate à demora na prestação jurisdicional depende, dentre outras ponderações, da distinção entre o tempo necessário para o processamento do caso em respeito ao princípio do devido processo legal e o tempo em que a demora decorre por dilações indevidas. Deve-se distinguir, pois, a duração fisiológica da duração patológica do processo (GUERRA, 2003).

Ressalva-se, porém, que “o tempo da Justiça não deve nem pode permanecer completamente infenso às modificações que transformaram a sociedade e os sistemas em seu entorno, de modo a persistir-se em técnicas judiciárias artesanais que refletem o ingênuo romantismo do sagrado e no fundo escudam uma crônica ineficiência.” (ARRUDA, 2006, p. 282).

Qual seria, então, o critério para se fixar o tempo tido como aceitável para a tramitação do processo, a fim de se verificar o cumprimento do direito fundamental à sua razoável duração?

4.1 Duração Razoável por Critérios Temporais Fixos

A American Bar Association (ABA), associação dos advogados norte-americanos, fixou parâmetros temporais fixos e explícitos para a tramitação dos processos. Para casos civis em geral, defendem que 90% dos processos devem ser concluídos em até um ano de seu ajuizamento, 98% em até dezoito meses, e todos (100%) em até dois anos, embora admita a extrapolação desse prazo máximo em casos individuais em que haja o expresse reconhecimento da presença de circunstâncias especiais

que a justifique (HANSON, 2001; COLEMAN *et al.*, 2005).

Os tribunais e as supremas cortes estaduais de pelo menos 33 estados dos EUA também adotaram prazos temporais expressos de tramitação de processos cíveis, embora alguns desses parâmetros difiram daqueles apresentados pela ABA. O Arizona, por exemplo, fixou que 90% de todos os processos cíveis fossem encerrados em nove meses, enquanto o Idaho estabelece como dezoito meses o prazo de julgamento da totalidade dos processos cíveis (COLEMAN *et al.*, 2005).

Na doutrina espanhola, Garcia Pons, além de defender a estipulação de limites temporais expressos para a tramitação do processo, estabelece como irrazoável o prazo de tramitação que ultrapassar “sete anos em matéria penal; sete anos e meio em matéria de estado e capacidade das pessoas, em matéria laboral e de segurança social; e oito anos nas demais matérias” (1998, citado por ARRUDA, 2006, p. 287). Na Itália, embora não haja estabelecimento de prazo de duração do processo em nível nacional, a Corte de Apelações de Turim, por meio do Decreto nº 28/2001, determinou como prazo razoável de duração do processo três anos (FABRI *et al.*, 2003).

4.2 Duração Razoável como Conceito Necessariamente Aberto

Diante da diversidade de prazos estabelecidos, pode-se concluir que a fixação do tempo razoável de tramitação do processo parece ocorrer dentro de um campo de discricionariedade exagerada da autoridade judiciária, sendo que o mesmo ocorreria caso esse prazo fosse fixado pelo legislador. Persiste, portanto, a questão de como se fixar o que é duração razoável.

Nesse ponto, vale retomar as observações acerca da hermenêutica constitucional, especialmente da escola concretista (HESSE, 1991; MÜLLER, 2005)⁶, para mencionar a necessidade de interpretação dos direitos fundamentais à luz do caso concreto, de modo a lhe empregar a

maior efetividade possível.

Considerando o direito fundamental à razoável duração do processo, pois a fixação de prazos preestabelecidos seria não somente inútil — diante das especificidades de determinados ritos, diferenças de estrutura material dos órgãos judiciários, etc. —, mas também perniciososa, pois poderia tornar a celeridade um fim em si mesmo (HOFFMAN, 2006) e trazer uma menor possibilidade de concretização dos direitos fundamentais. Com pertinência, pondera Samuel Arruda (2006, p. 288):

A abertura do conceito [de duração razoável do processo], para lá de representar uma desvantagem ou um óbice intransponível à concretização do direito fundamental, significa a possibilidade de determiná-lo especificamente, sem recurso a estreitas fórmulas pré-concebidas que lhe retirariam o conteúdo. Esta visão compatibiliza-se com o próprio caráter relativo do tempo, pois os efeitos, as consequências — nocivas e benéficas — e até mesmo a percepção do transcurso do tempo não serão equânimes.

A duração tida como irrazoável é violadora de direito fundamental, pois deve ser apurada por meio de um juízo realizado a partir da máxima da proporcionalidade, a fim de realizar a concordância prática (DWORKIN, 2002), no caso concreto, entre esse direito fundamental e os demais princípios relevantes na hipótese, como os da eficiência, da segurança jurídica e do devido processo legal, por exemplo.

4.3 Elementos Concretos de Avaliação da Duração Razoável

O juízo de ponderação para se verificar o cumprimento do direito fundamental à duração razoável do processo não prescinde de exame de alguns critérios concretos. Exemplos de critérios concretos a serem

observados nesse juízo de ponderação podem ser extraídos a partir de um rápido exame das várias manifestações da Corte Europeia de Direitos Humanos acerca do direito à razoável duração do processo, previsto no art. 6.1 da Convenção Europeia para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

A Corte Europeia, em vez de estabelecer balizas temporais fixas, afere a violação do direito à razoável duração do processo a partir da análise de três fatores: o comportamento das partes, a complexidade do caso e o comportamento das autoridades (ARRUDA, 2006; HOFFMAN, 2006).

Há de se verificar se a parte lesada pela demora processual deu causa à demora irrazoável do processo por meio de ações processuais abusivas e/ou protelatórias ou ainda por omissão, por meio da aceitação passiva da demora do processo. É interessante, nesse ponto, que nem sempre o autor da demanda é a parte lesada pela demora processual, haja vista que a permanência dos efeitos de decisões liminares ao longo do tempo inverte o ônus da demora processual para o demandado.

A complexidade do caso em debate também deve ser ponderada, complexidade essa que deve ser encarada não do ponto de vista processual, mas, sim, material, pois a exigência de formalidades exageradas pela norma processual deve ser observada sob o enfoque da responsabilidade das autoridades pela demora processual. Na verdade, a complexidade deve ser apurada por meio da consideração da relação jurídica que é objeto da discussão, que pode envolver uma profunda discussão jurídica e/ou necessidade de longa dilação probatória para aclarar situações de fato (ARRUDA, 2006).

O principal aspecto concreto para a aferição da violação da razoável duração do processo, para os fins do presente estudo, será o comportamento das autoridades, conceito que, mais do que o

comportamento de um agente isolado, deve ser considerado a partir da existência de situação estrutural e organizacional do Poder Judiciário hábil a ensejar a rápida tramitação processual.

A preocupação, portanto, é de identificar e evitar a demora processual causada pelas dilações indevidas do processo, assim traduzidas por Carvalho Dias (2005, p. 171–172):

Situações de inércia pura e simples dos órgãos jurisdicionais, ineficientes em impulsionar os atos do processo nas suas diferentes fases, além dos atrasos e das delongas causados aos processos pelos próprios órgãos jurisdicionais, não cumprindo os prazos previstos nos Códigos processuais, gerando os injustificáveis prolongamentos das chamadas etapas mortas do processo, que separam a realização de um ato processual do outro imediatamente seguinte, sem subordinação a um lapso de tempo prévia e legalmente fixado.

A Corte Europeia considera a existência de amplos e repetidos períodos de completa inatividade processual como forte indício de lesão ao direito fundamental à razoável duração do processo (ARRUDA, 2006). Esse “tempo morto”, sem dúvida, é causado pelo mau funcionamento das organizações judiciárias, o que, por si só, já ofende o direito fundamental ao serviço público eficiente.

5 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O PODER JUDICIÁRIO

Embora possa ser considerado por alguns como princípio “juridicamente fluído e de tão difícil controle ao lume do direito” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p.118), o princípio da eficiência, expressamente introduzido no art. 37 da Constituição de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/98, veio para enfatizar a necessidade do exercício da atividade administrativa em seu grau ótimo, mediante

atividade realizada com neutralidade, presteza, transparência e qualidade, de modo a se alcançar a supremacia do interesse público. Observa José Eduardo M. Cardoso (1999, p. 164):

Eficiência determina aos órgãos e pessoas da Administração Direta e Indireta que, na busca das finalidades pela ordem jurídica, tenham uma ação instrumental adequada, constituída pelo aproveitamento maximizado e racional dos recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros disponíveis, de modo que possa alcançar o melhor resultado quantitativo e qualitativo possível, em face das necessidades públicas existentes.

O estabelecimento do princípio da eficiência como princípio constitucional direcionado à administração pública aumenta consideravelmente a possibilidade do exercício do controle das condutas positivas ou omissivas da mesma. Não basta o serviço ser prestado, mas que o seja de forma eficiente.

O Poder Judiciário, obviamente, não está excluído dos princípios gerais da Administração previstos no art. 37 da CF/88, dentre os quais o da eficiência. O princípio da eficiência, quando aplicado ao Judiciário, pressupõe, “por parte dos órgãos jurisdicionais, obediência ao ordenamento jurídico e utilização de meios racionais e técnicas modernas que produzam [...] serviço público jurisdicional prestado a tempo e modo, [...] apto a proporcionar um resultado útil às partes” (CARVALHO DIAS, 2005, p. 164).

5.1 Tempo como Indicador de Eficiência do Poder Judiciário

Considerando a necessidade de observação do princípio da eficiência na administração judiciária, qual seria o elemento essencial para a percepção social de um Poder Judiciário eficiente?

No Brasil, quando se trata do tema Poder Judiciário, provavelmente

a questão mais recorrente é o tempo de tramitação dos processos. A visão da sociedade, ao menos pelo que se vê na grande imprensa, é de que o Poder Judiciário é lento, burocrático e anacrônico. Que os processos não têm solução definitiva e que qualquer querela judicial somente será solucionada depois de longos anos.

Em pesquisa encomendada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o Centro de Pesquisa de Opinião Pública (DATAUnB) buscou aferir, entre outros dados, a imagem do Poder Judiciário brasileiro junto à população e aos próprios magistrados que o compõem.

Dentre as pessoas ouvidas na primeira onda de entrevistas, apenas pequena parcela (22,8%) acha que não vale a pena procurar a Justiça, mas o principal problema apontado por essa parcela é exatamente a demora na tramitação dos processos (42,6%), que seria decorrente principalmente da complexidade da Justiça (26,9%), seguida da atividade dos juízes (22,8%), da lei (14,5%) e da conduta dos advogados (8,5%) (DATAUnB, 2005). Na percepção dos magistrados ouvidos, foram estas as conclusões da pesquisa (DATAUnB, 2006, p 28):

O tempo de tramitação dos processos na Justiça em geral foi considerado lento pela grande maioria dos magistrados (78%). As razões citadas para isso foram a complexidade do caso, o número excessivo de processos, o baixo número de juízes, o excesso de recursos e a legislação, que não permite solução rápida dos litígios. [...] A possibilidade de reduzir o tempo de tramitação de processos, mantendo a qualidade da prestação jurisdicional, dividiu os magistrados, tanto em relação ao Poder Judiciário quanto no âmbito em que atuavam. Pouco mais da metade considerou viável essa possibilidade. As justificativas, qualquer que fosse a opinião do magistrado, foram semelhantes, seja por representarem obstáculos transponíveis ou intransponíveis: leis processuais que impedem a agilização dos processos, excesso de recursos, falta de magistrados, de funcionários em termos quantitativos e qualitativos, falta de recursos financeiros, excesso de formalidade e burocracia. A lei foi o item mais frequentemente apontado com responsável pelo tempo de tramitação dos processos.

Essas conclusões indicam que os próprios magistrados, até de forma mais enfática que a população em geral, identificam a morosidade processual como um dos principais problemas do Poder Judiciário, o que demonstra a extrema gravidade da questão para o exame da eficiência de seus serviços. Nesse sentido, lembra Boaventura de Sousa Santos (1996, p. 387):

A questão da “lentidão da justiça”, embora seja talvez o mais universal dos problemas enfrentados por todos os tribunais, é, certamente, um dos problemas que mais preocupam a opinião pública e os agentes do sistema judiciário. Por outro lado, a questão da “lentidão da justiça” é uma parte integrante do exercício e da garantia de direitos, sendo assim um importante indicador sociológico da qualidade da cidadania.

5.2 Morosidade do Processo: Preocupação Mundial

A lentidão no andamento dos processos judiciais é a principal causa de comprometimento da eficiência do Poder Judiciário do Brasil. No entanto, lembra Barbosa Moreira que “cabe prevenir contra a tendência, algo masoquística, a supor que a mazela da demora excessiva é peculiar à Justiça brasileira [...]. O problema, na verdade, é universal e multissecular” (2004, p. 7). A celeridade processual como direito fundamental, portanto, traduz preocupação mundial, pois compõe o conceito de acesso à Justiça, em seu aspecto substancial (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).

No contexto europeu, embora a duração razoável do processo seja direito previsto expressamente na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art. 6, 1) e os cidadãos de alguns países reconheçam seu Poder Judiciário como eficiente (Reino Unido, Holanda, Alemanha, Dinamarca, Suécia, entre outros), o problema da morosidade é um dos causadores da

má imagem da opinião pública em diversos outros, especialmente naqueles em que nosso ordenamento jurídico mais se inspirou (Portugal, Espanha, França e Itália) (TOHARIA, 2001, citado por FABRI *et al.*, 2003).

A imagem que o cidadão português tem de seus tribunais não difere muito do que ocorre no Brasil. A crescente incapacidade de atender aos anseios por uma prestação jurisdicional em tempo útil acentua a insatisfação geral com o funcionamento e com a eficiência do Judiciário, comprometendo sua credibilidade. A morosidade é, de longe, a maior causa dessa insatisfação (FABRI *et al.*, 2003). Notícias também Mônica Sifuentes (2006) a permanência da preocupação, em Portugal, com a crescente morosidade, com o excesso de formalismo e com o desequilíbrio estrutural entre a demanda e a capacidade de atuação do Poder Judiciário daquele país.

O mesmo ocorre na Espanha. Em pesquisa publicada por José Toharia em 2001 (citado por FABRI *et al.*, 2003), os espanhóis, de modo geral (82%), estimam que a Justiça é tão lenta que preferem adotar vias alternativas de solução de conflitos a ajuizar ação judicial. A grande maioria (86%) considera que a demora da Justiça afeta a proteção efetiva de seus direitos, e a quase totalidade (94%) crê que devem ser tomadas medidas urgentes para acelerar o andamento dos processos. Culpam o problema da lentidão no comportamento das partes (80%) e na falta de trabalho dos juízes (56%).

Em pesquisa realizada em maio de 2001 pelo Instituto Louis-Harris et la Mission, os franceses apontaram como principal problema do Judiciário a lentidão dos procedimentos, defendendo, sobretudo, uma melhor previsibilidade da duração do processo. Por essa razão, o Judiciário vem ocupando a última posição nos índices de satisfação em pesquisas gerais sobre a satisfação com os serviços públicos, (FABRI *et al.*, 2003).

Conforme observado anteriormente, a França é frequentemente condenada pela Corte Europeia de Direitos Humanos em face da demora na prestação jurisdicional. Em razão disso, além de previsões normativas que possibilitam a reparação de danos em caso de demora processual⁷, o Conselho de Estado (Conseil d'Etat) vem admitindo que um requerente possa obter reparação de prejuízos materiais e morais causados por violação do direito à duração razoável do processo perante o juízo administrativo francês. (FABRI *et al.*, 2003)

Inspirado no modelo francês, o modelo judicial adotado na Itália é reconhecidamente burocrático, o que contribui para a existência de graves problemas que afetam a qualidade do Judiciário daquele país, tais como a longa duração dos processos civis e criminais, a falta de adequada administração judiciária e a falta de avaliação profissional dos magistrados (FABRI *et al.*, 2003).

Menciona Galasso (2004) que a ineficiência da Justiça italiana pode-se resumir na lentidão dos processos e na ineficiência do aparato judiciário. Também observa Barbosa Moreira (2006, p. 18) ser “notória e crônica a lentidão da Justiça italiana — motivo, entre outras coisas, de numerosas condenações impostas pela Corte Europeia de Direitos Humanos”.

Mesmo em países em que o Poder Judiciário é tido pela população como eficiente, o tempo de tramitação dos processos é sempre presente.

Na Dinamarca, o Conselho de Judiciário, criado em 1999, estabelece como meta que 65% dos processos cíveis estejam concluídos em um ano. Em 2001, essa meta não foi atingida, mas 56% dos processos tiveram fim no referido prazo. Em razão disso, dados do mesmo ano de 2001 indicam que a grande maioria população está satisfeita com o serviço judiciário (94%) e que mais da metade (64%) considera razoável o prazo de duração do processo nos tribunais distritais (FABRI *et al.*, 2003).

Na Áustria, a duração dos processos cíveis é geralmente curta, sendo a maioria deles resolvida definitivamente em menos de um ano. Mesmo assim, a preocupação com a celeridade se revela na previsão do §78 da Lei de Organização dos Tribunais (*Gerichtsorganisationsgesetz*), que determina que o juiz corregedor deve dar especial ênfase na avaliação da duração dos processos, mediante o exame da eficiência e método de trabalho das serventias judiciais (FABRI *et al.*, 2003).

A experiência internacional demonstra, pois, que o tempo de tramitação do processo é o fator fundamental para aferição da eficiência da atividade judiciária. No Brasil, não há dúvida de que a previsão expressa da razoável duração do processo como direito fundamental (art. 5º, LXXVIII, CF/88) e toda a conseqüente preocupação com sua concretização vieram trazer ainda mais atenção ao tempo como fator de eficiência da administração judiciária. Em razão disso, conclui Samuel Arruda (2006, p. 127):

Uma eficiente administração da justiça deve ser, portanto, analisada necessariamente em termos de custo temporal dos procedimentos. Atrasos crônicos caracterizam certamente uma ineficiência do sistema judicial e, por conseqüência, o desrespeito ao princípio. É que a mensuração da eficiência dá-se em face dos objetivos a que se pretendeu alcançar: [...] Assim, toda análise de eficiência da administração da justiça deve ser voltada a analisar o cumprimento dos fins que são a própria essência da instituição.

Por isso, uma vez estabelecidas as noções gerais acerca da duração razoável do processo e de sua inserção no âmbito dos direitos fundamentais, a preocupação com sua concretização será doravante focada na eficiência da administração judiciária.

Na Itália, cujo problema da morosidade também é grave, aponta Galasso que “a reforma da organização judiciária depende da modernização e da racionalização dos serviços judiciais [...]”. Para

realizar o ‘justo processo’ previsto na Constituição, há de se intervir na organização e no funcionamento dos serviços relativos à Justiça” (2004, trad. nossa)⁸.

No mesmo sentido, aponta Hazard que “os métodos para superar a lentidão do processo são essencialmente técnicos e administrativos [...] reforma consiste em uma racionalização burocrática da administração da Justiça” (1986, citado por ARRUDA, 2006, p. 121).

No Brasil, a fim de zelar pela celeridade processual, defende Mônica Sifuentes (2006, p. 64), com acerto, uma “reforma ‘tecnocrática e gestonária’, [...] que envolverá alterações na divisão do trabalho judicial, na delegação do trabalho de rotina, resultando em maior aceleração do processo judicial”.

Embora seja evidente a relevância da gestão para a concretização da razoável duração do processo, o tema é pouco explorado na doutrina nacional, mais voltada ao exame desse direito fundamental sob o ponto de vista da teoria constitucional ou da legislação processual.

Em pesquisa realizada junto aos magistrados brasileiros (DATAUnB, 2006), foram apontados diversos fatores que seriam causadores da morosidade dos processos judiciais: insuficiência do volume de recursos no orçamento público destinados ao Poder Judiciário, o diminuto número de varas, juízes e servidores, mudanças e defeitos da legislação processual e material, o espírito litigante do Estado, o comportamento das próprias partes e/ou de seus procuradores, a crescente demanda pelo acesso à Justiça, entre outros.

É certo que todos os fatores mencionados contribuem, em determinada proporção, para a demora na tramitação dos processos. Todavia, diante dos objetivos do presente estudo, a questão do aprimoramento da celeridade processual será abordada sob o ponto de vista da melhor gestão possível dentro do contexto presente, sem

maiores discussões acerca desses fatores prejudiciais que estão fora do controle imediato dos juízes e que são de solução mais complexa (fatores de ambiência externa).

6 ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

A Administração, nas palavras de Idalberto Chiavenato (2004, p. 1), é “a condução racional das atividades de uma organização”, que serve de instrumento pelo qual o administrador “soluciona problemas, dimensiona recursos, planeja sua aplicação, desenvolve estratégias, efetua diagnósticos”.

As práticas de administração voltadas para o Poder Judiciário constituem o objeto de estudo da administração judiciária, conceituada por Slaibi Filho (2005, p. 35) como “o ramo da Administração Pública cujo objetivo é a atividade administrativa do Poder Judiciário, compreendendo, inclusive, o relacionamento com os demais entes federais e com as entidades sociais”.

No intuito de sistematizar o estudo do tema, Slaibi Filho (2005, p. 39) apresenta diferente conceituação para a expressão “organização judiciária”:

Mais especificamente, a organização judiciária pode ser conceituada em dois aspectos: a) no sentido amplo, como a ciência que estuda a organização e a atividade dos órgãos estatais e demais entes integrantes da Administração da Justiça; e b) no sentido estrito, como a ciência que estuda a organização e a atividade dos órgãos do Poder Judiciário e das entidades diretamente vinculadas, como as serventias registrais e notariais. [...] A organização judiciária tem por conteúdo o estudo das qualidades que designam as pessoas que realizam diretamente a Justiça (os agentes públicos), a parcela da atividade estatal que foi deferida pela ordem jurídica a estas pessoas para a realização da Justiça (a competência) e os meios materiais que dispõem para consecução de suas atividades (a repartição) (grifos do autor).

Embora bem fundamentada, essa diferenciação não traz maiores consequências práticas para os objetivos da presente obra, de modo que, ao se tratar da questão, serão adotadas as expressões “administração judiciária” e “gestão judiciária” como sinônimas e abrangentes dos temas mencionados por Slaibi Filho (2005) como integrantes do conceito de “organização judiciária”.

6.1 Especificidades da Administração Judiciária

É certo que os órgãos governamentais de alto desempenho devem ter as mesmas características de empresas bem administradas. Devem ter metas estabelecidas, processos de trabalho racionais e bem planejados, líderes eficientes. Mas os obstáculos que devem ser superados para atingir a excelência são diversos em cada hipótese, em razão das diferenças de propósito, de cultura e de contexto das instituições públicas e das privadas (OSTROFF, 2006).

Por exemplo, tem-se como medidas gerenciais comuns para o aprimoramento de uma organização a contratação ou demissão de trabalhadores; a redução de salários ou a concessão de bônus por produtividade; a extinção ou a criação de funções; a reestruturação da organização, com criação ou extinção de unidades; entre outras.

Tais exemplos, que podem facilmente ser adotados no âmbito das organizações privadas, tem âmbito de aplicação limitado nas organizações públicas, notadamente no Poder Judiciário, pois geralmente dependem de lei e, destarte, da vontade política do legislador e/ou do Poder Executivo.

Além disso, ao se tratar de órgãos públicos, elementos tradicionalmente importantes como superação de concorrência, *marketing* de produtos e aumento da lucratividade perdem espaço, pois a “preocupação do Judiciário não está na concorrência ou no mercado,

visto que sua atribuição é exclusiva por força legal, mas em corresponder às expectativas dos cidadãos no que diz respeito à prestação jurisdicional” (SILVA, 2005).

Por isso, há de se observar que a formação acadêmica clássica em Administração não supre as necessidades da administração judiciária. As especificidades do regime jurídico de Direito Público e do próprio Poder Judiciário exigem conhecimentos próprios da ciência jurídica, que vão do Direito Administrativo ao Direito Processual.

Muitas vezes, as tentativas de treinamento de juízes e servidores em gestão esbarram justamente no ensino de técnicas elaboradas para a iniciativa privada. Por falta de contextualização à realidade do serviço público, importantes métodos de gestão e de qualidade (PDCA, SWOT, 5S, etc.) são observados, mas não compreendidos, não passando de meras siglas sem qualquer aplicabilidade.

Em razão disso, este estudo observará os conceitos de administração dentro do contexto necessário para sua aplicabilidade efetiva pelos juízes, no exercício de seu papel na concretização do princípio da razoável duração do processo.

7 O JUIZ E A SUA ATIVIDADE DE ADMINISTRADOR

Em uma visão tradicional, o andamento das ações era visto como incumbência predominante ou exclusiva das partes e de seus advogados, enquanto o juiz era um mediador passivo, que agia somente quando provocado. A preocupação do juiz, por sua vez, era com seu desempenho como jurista, por meio do bom domínio da técnica jurídica.

Samuel Arruda constata que “o mundo do direito procurou de todas as maneiras escapar ao processo de racionalização que envolveu grande parte dos outros setores da vida contemporânea e refutou o

parâmetro da eficiência, conservando seu caráter sacro, herdado dos primórdios da convivência humana.” (2006, p. 109).

Contudo, a preocupação com a eficiência do serviço do Judiciário e com a concretização do direito fundamental à razoável duração do processo faz com que o juiz, além de sua atividade natural de julgador, tenha de se preocupar, com igual ênfase, com sua função de administrador. O juiz deve assumir, pois, papel ativo na gestão administrativa das serventias, conceito que pode abranger desde a direção de uma pequena comarca no interior do País, com poucos servidores, até a presidência de um tribunal superior, com milhares de servidores e com enorme orçamento a ser gerido.

Para esse outro papel, também inerente à sua atividade, falta ao juiz a devida habilitação, pois a preparação técnica específica sobre administração geralmente não é incluída nos cursos de graduação em Direito, nos programas de concursos públicos ou nos cursos de formação de juízes. Reconhece Gilson Dipp (2001, p. 104) que:

No nosso país, em termos de administração da Justiça, fomos ou somos amadores; se não somos, apreendemos no exercício de nossas atividades, ao assumirmos a presidência de um tribunal ou uma direção de um foro. Isso é uma peculiaridade da improvisação e da criatividade do brasileiro. Com raras exceções, somos ou fomos todos autodidatas em matéria de administração da Justiça. Tanto os funcionários e magistrados, quando chamados a exercerem uma função administrativa, via de regra acabam se especializando — atualmente, temos, pelo menos no âmbito da Justiça Federal, que conheço mais de perto, servidores altamente capacitados — no exercício de suas funções, e não por meio de uma formação específica para a administração nos tribunais.

Esse problema não é prerrogativa brasileira. Na Itália, por exemplo, não obstante seja difundida a ideia de que uma “gestão profissional” é importante para o bom funcionamento das serventias

judiciais, as habilidades gerenciais dos magistrados também são baseadas simplesmente em suas aptidões e seus interesses pessoais, pois não há exigência de conhecimentos técnicos na matéria durante o processo seletivo nem treinamento específico para esse fim (FABRI *et al.*, 2003). Também nos EUA a maioria dos juízes assume funções administrativas sem qualquer treinamento formal e com limitada experiência prática de gestão (FEDERAL JUDICIAL CENTER, 2003).

Essa ausência de preparo técnico parece ser uma das principais causas da hesitação do juiz no momento de assumir, de forma comprometida e consciente, o papel de administrador. Não se duvida de que há dificuldades de aceitação, por parte de alguns magistrados brasileiros, desse novo papel de administrador e das necessárias mudanças nos paradigmas de administração judiciária.

Essa resistência ocorre também em Portugal. Segundo João Paulo Dias e João Pedroso (2004), embora melhorias na gestão sejam indicadas também naquele país como meio de aprimoramento do Poder Judiciário, “tais soluções tendem a ser inviabilizadas por magistrados e advogados, mais preocupados com a eventual perda do controle da atividade judicial e que resistem de forma passiva através das rotinas estabelecidas e dos interesses que elas acabam por criar e reproduzir”.

Entretanto, no papel de administrador, o juiz deve ser ativo, pois a atuação gerencial é importante fator de contribuição para a demora processual. A resistência deve ser coibida ao máximo, pois o juiz desempenha papel fundamental e indispensável para uma efetiva reforma do Poder Judiciário e, conseqüentemente, para uma maior celeridade processual. Nesse sentido, destaca com propriedade Carlos Roberto Diniz (2003, p. 24, 27, 30, 33):

*Nenhuma reforma legislativa poderá ter algum sucesso
sem que antes os integrantes do Judiciário enxerguem tal Poder*

como uma estrutura a ser organizada e administrada com eficiência, tal como se faz na esfera privada. [...] Qualquer plano geral de reforma do Poder Judiciário obrigatoriamente deve levar em conta a exigência de recuperar a eficiência administrativa. [...] A mais importante reestruturação é a humana, que se dá através da inserção dos operadores do Poder — essencialmente dos juízes — à concepção de gestão administrativa do Poder Judiciário. [...] Na qualidade de administrador das varas e dos tribunais, é o juiz quem deve ter a visão global de gestão e promover as mudanças necessárias para reverter o crítico quadro do Judiciário. [...] A reforma somente poderá ocorrer concretamente se se tiver em mente um projeto de gestão administrativa que considere os poderes do juiz administrador, a necessidade de adequação do referencial teórico e estrutural em que se funda o Poder Judiciário.

É importante observar, pois, que a legítima pressão social pela melhoria dos serviços judiciários, especialmente no que diz respeito à celeridade, faz com que seja imperioso que os juízes preocupem-se com as questões de desempenho de gestão.

7.1 O Juiz-Gerente e o Juiz-Líder

Para assumir o papel ativo na administração judiciária que lhe é esperado, o juiz deve incorporar o papel de gerente e, sobretudo, de líder da serventia. Apesar de serem geralmente utilizados como sinônimos, os termos *gerência* e *liderança* não traduzem o mesmo conceito (KOTTER, 2001; STRALSER, 2004)

O gerente tem como escopo a previsibilidade da organização, por meio de planejamento detalhado. Busca realizar adequadamente as tarefas que estão pendentes no momento mediante rotinas padronizadas que as cumpra precisa e eficientemente, por meio do trabalho de funcionários bem treinados para as tarefas das quais são encarregados.

O bom gerente, pois, traz ordem e consistência à organização e

garante o cumprimento dos objetivos e das metas pelo controle constante e minucioso das atividades e pela solução dos problemas que surgem no decorrer do tempo.

Embora tais qualidades sejam indispensáveis para o juiz na boa gestão de sua serventia, elas não são suficientes para enfrentar os desafios próprios da administração judiciária. É indispensável ao juiz o exercício da liderança.

Tanto a gerência quanto a liderança envolvem a decisão sobre o que deve ser feito e o desenvolvimento de instrumentos para alcançar o resultado esperado e para acompanhar a execução do plano desenvolvido para tanto. Mas enquanto o gerente prioriza a consistência dos procedimentos, o líder tem sempre em mente a inovação e o aprimoramento das condutas e rotinas.

O gerente busca cumprir à risca o plano estabelecido, para fins de cumprimento das metas mais imediatas. O líder, além disso, preocupa-se também com a orientação para o cumprimento dos objetivos gerais ligados à missão da instituição. Enquanto o gerente observa se os funcionários estão suficientemente treinados para realizar as tarefas sob sua responsabilidade, o líder busca identificar se eles estão devidamente alinhados com os valores que regem a organização.

O gerente garante o desempenho pelo controle e pela solução de problemas. O líder garante o desempenho pela motivação, por meio da qual os funcionários sentem-se responsáveis pelos resultados, e pelo incentivo à criatividade, por meio da qual a solução dos problemas é de responsabilidade coletiva. Em suma, diz Peter Drucker (citado por STRALSER, 2004, p. 39, tradução nossa): “gerência é fazer as coisas corretamente; liderança é fazer as coisas certas”⁹. Cabe, portanto, examinar com mais vagar a liderança como instrumento de gestão.

8 INDICADORES DE DESEMPENHO

Embora já se tenha observado a desnecessidade e até o perigo de se fixar parâmetros temporais gerais de determinação de que tempo seria considerado como razoável para a tramitação do processo¹⁰, é de vital importância que seja possível aferir o tempo desempenhado em cada atividade judiciária, bem como se estabelecer metas temporais para o seu cumprimento.

O Poder Judiciário do Brasil já apresenta níveis satisfatórios de indicadores quantitativos, sendo facilmente identificáveis e comparáveis entre si dados como recursos do orçamento destinados aos tribunais, o número de processos ajuizados e julgados, número de processos em tramitação, entre outros dados¹¹.

Contudo, há grande deficiência em indicadores qualitativos, indispensáveis para identificar o que Michael Porter (1996) chama de *fronteira de produtividade (productivity frontier)*, que seria a soma de todas as melhores práticas existentes em determinado tempo, que permitiria à organização a excelência na prestação de serviços por meio do uso dos melhores processos de trabalho, tecnologia e técnicas de administração.

Destaca Steven Stralser (2004) que a análise por indicadores serve como insumo para a tomada de decisões de gestão, pois não se pode administrar aquilo que não se pode medir. Chiavenato e Sapiro (2003) identificam a mensuração de desempenho e a auditoria dos resultados como etapa de avaliação estratégica.

Os indicadores, por sua vez, seriam o melhor método de acompanhamento da consecução das estratégias estabelecidas (CERTO; PETER, 1993). Obviamente, o sucesso dos indicadores de desempenho como elemento de gestão depende da escolha dos elementos certos a

serem medidos, sob pena de trazer resultados contrários à eficácia da organização (CROSS, 2004).

No que diz respeito ao Poder Judiciário, lembram O’Ryan e Landsdell (2000, citados por FORDE, 2001) que, uma vez estabelecidos padrões de comparação qualitativa (*benchmarks*), revelam-se as ineficiências da gestão judiciária. Assim, tais indicadores são indispensáveis para medir o modo de andamento dos processos e para desenvolver mecanismos que permitam identificar e eliminar os problemas porventura encontrados.

Exemplo interessante é o sistema desenvolvido nos Estados Unidos pelo National Center for State Courts, órgão encarregado de trazer certa padronização na gestão de tribunais dos diversos estados daquele país. Uma comissão formada por juízes e por servidores encarregados de administração judiciária identificou diversos indicadores para análise do desempenho dos órgãos judiciários (Time Court Performance Standards – TCPS), enquadrados em cinco categorias: acesso à Justiça, celeridade processual, isonomia no tratamento dos jurisdicionados, independência e *accountability* e confiança da população nos órgãos judiciais (NACIONAL CENTER FOR STATE COURTS, 2003).

No que diz respeito à celeridade processual (*expediton and timeliness*), esses indicadores são subdivididos em áreas referentes à tramitação de processos; prestação de informações e pagamento de fundos e implementação de inovações legislativas e procedimentais (NACIONAL CENTER FOR STATE COURTS, 2003). O tempo de tramitação dos processos (*Standard 2.1*), por sua vez, é avaliado a partir da observação dos seguintes aspectos (NACIONAL CENTER FOR STATE COURTS, 2003):

- a) tempo decorrido entre o ajuizamento (*case filing*) e a resolução definitiva (*disposition*) do processo, em comparação com

- parâmetros temporais estabelecidos como metas (*measure 2.1.1*);
- b)** evolução do passivo processual (*caseload*), mediante a comparação entre o número de casos ajuizados e o número de casos findos (*clearance rate*) (*measure 2.1.2*);
 - c)** idade dos processos pendentes e comparação com parâmetros estabelecidos como metas, a fim de identificar o índice de acúmulo processual (*backlog*) (*measure 2.1.3*);
 - d)** índice de julgamentos realizados por júri (*jury trials*) e por juiz (*bench trials*) que ocorrem na primeira data marcada para esse fim (*measure 2.1.4*).

Evidentemente, o sistema de indicadores exposto é desenhado especificamente para o sistema processual norte-americano e não é imune a críticas, tais como o já mencionado perigo de estabelecimento de parâmetros temporais fixos para a tramitação dos processos.

Todavia, serve para destacar o papel relevante dos indicadores na administração judiciária, uma vez que os mesmos dão ênfase ao desempenho dos órgãos judiciários. Assim, a implementação de indicadores efetivos que possam estabelecer, por exemplo, o tempo para a apreciação de tutelas de urgência, tempo decorrido entre a designação e a realização de audiências, entre outros, é de grande valia para o aprimoramento das rotinas de trabalho, para o acompanhamento do planejamento gerencial traçado e para a compreensão da eficiência como elemento indispensável para o cumprimento da duração razoável do processo.

9 PADRONIZAÇÃO MÍNIMA DAS CONDUITAS ADMINISTRATIVAS

As dificuldades da administração judiciária decorrem também

da complexidade das organizações judiciais, uma vez que o Poder Judiciário não é uniforme, cada ramo apresentando características que lhe são próprias (RENAULT, 2004). Ao contrário do que se observa no plano da atividade jurisdicional, em que há uma organização sistemática da primeira à última instância de julgamento, não há qualquer elo entre os diversos juízos e tribunais (COSTA LEITE, 2001), mesmo quando se observa o mesmo ramo do Poder Judiciário (Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, etc.).

Por exemplo, no caso de implementação de sistemas de Tecnologia da Informação (sistemas de acompanhamento processual, processo digital, etc.), diversos órgãos judiciários definiram individualmente suas necessidades, negociaram seus próprios contratos de desenvolvimento de sistemas e treinaram seus próprios servidores, sem observar experiências prévias de outros órgãos, numa verdadeira “reinvenção da roda”.

Menciona ainda Elizabeth Leão (citada por AMARAL, 2005, p. 19) que, “muitas vezes, inicia-se um sistema e, posteriormente, quando muda a gestão no tribunal, não há continuidade [...] e aquele dinheiro é perdido. [...] Temos sistemas dentro dos próprios tribunais em que a primeira instância não conversa com a segunda e vice-versa”.

Embora iniciativas locais possam encorajar a inovação e a criatividade, a falta de uniformidade de equipamentos, sistemas e procedimentos dificulta o desenvolvimento de um sistema tecnológico nacional que possa ser monitorado e aprimorado de forma uniforme; impede a compra de equipamentos idênticos, em maior quantidade e com menor custo; dificulta o trabalho de advogados que eventualmente tenham que ajuizar ações em local diverso de onde habitualmente laboram, em razão de regras próprias de procedimento. Isso, entre outros problemas, implica gastos desnecessários dos já limitados recursos financeiros disponíveis ao Poder Judiciário.

Por esse e por outros motivos, há necessidade de coordenação administrativa entre os diversos órgãos do Poder Judiciário, de modo a trazer parâmetros administrativos uniformes para todos eles, missão essa cuja atribuição constitucional é do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (art.103-B, VII, da CF/88) e, no âmbito da Justiça Federal, do Conselho da Justiça Federal (CJF) (art. 105, parágrafo único, II, da CF/88).

É certo que a mudança dos modelos de gestão, de forma a se buscar uma padronização mínima, encontra resistência de alguns magistrados.

A preocupação italiana com a independência do Judiciário, por exemplo, trouxe consequente afrouxamento dos controles internos quanto ao controle funcional dos magistrados, que tem grande flexibilidade na definição de suas atribuições e não são submetidos a avaliações regulares de desempenho.

Segundo Fabri *et al.* (2003), embora a extensão dessa autonomia funcional possa variar em cada caso, ela contribui para a existência de grande diversidade de procedimentos e mesmo de horários de funcionamento das serventias judiciais, transformando-as em verdadeiras “anarquias organizadas”. O exacerbamento da independência dos magistrados teria, assim, consequências gravosas aos princípios da isonomia e da duração razoável do processo.

Embora longe da dimensão do problema italiano, há no Brasil juízes que “pessoalizam” a administração de suas serventias judiciais, sem observar as melhores práticas e as experiências de sucesso em outros órgãos, com fundamento no princípio da independência do juiz e em razão da já mencionada falta de conhecimentos técnicos específicos.

Portanto, a existência de parâmetros mínimos de gerência e de qualidade é fundamental para a melhoria da administração do Poder Judiciário. Mas a implementação desses parâmetros depende de profunda mudança cultural de seus administradores, por meio da quebra

de paradigmas e da aquisição de conhecimentos técnicos específicos na área de gestão (LEÃO, 2004, citada por SILVA, L., 2005). Observa Leonardo da Silva (2005) que:

É necessário, para que se obtenha sucesso na elaboração de um planejamento estratégico, que se rompam as barreiras das vaidades humanas. O sistema judiciário não pode ser visto como um emaranhado de órgãos desvinculados entre si, cada qual realizando a prestação jurisdicional a seu modo. Claro que medidas isoladas, quando não se tem uma unidade possível, podem surtir algum efeito. Mas são insignificantes para o todo da população que prescindir dos serviços daquele Poder. É preciso que o planejamento estratégico do Judiciário seja desenvolvido a partir do consenso daqueles que detêm o poder para decidir sobre os rumos a serem seguidos por todo o poder.

Há de se estabelecer mecanismos que permitam a avaliação das diferentes iniciativas postas em marcha a fim de melhorar a qualidade do sistema judiciário. Assim, faz-se possível a adoção geral das experiências de gestão que resultem mais adequadas e o estabelecimento de metas a serem cumpridas, sem descuidar, por certo, da independência dos juízes no que diz respeito ao próprio julgamento das demandas, pois a independência é um valor essencial à democracia e um dos indicadores básicos da qualidade do Judiciário. Assinala Samuel Arruda (2006, p. 111, 119) que:

Exigir-se-á dos magistrados que se afastem da visão teológica do julgamento, tal qual ato divino, e se aproximem dos cidadãos e de suas necessidades, submetendo-se a algumas normas de organização e rendimento a que devem obediência os que prestam serviços essenciais à coletividade, em nome e às expensas desta. [...] É importante que se distinga a independência interna conferida aos magistrados para assegurar-lhes a imparcialidade e impedir que sejam coartados no exercício de suas funções por seus pares ou superiores hierárquicos, da independência externa [...] [a qual] não se poderá confundir com um autogoverno sem freios. Ao contrário, precisa ser exercida

em respeito aos preceitos gerais aplicáveis ao conjunto dos demais órgãos públicos, apenas ressalvadas, eventualmente, suas especificidades.

Em suma, deve-se compreender que a independência do juiz, embora seja princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, não pode servir de fundamento para a absoluta falta de mínimos critérios uniformes no que diz respeito à administração das serventias judiciais, sob pena de violação da máxima da proporcionalidade na sua concordância prática com o princípio da razoável duração do processo, para o qual a gestão é elemento essencial de concretização.

CONCLUSÕES

No rol dos intérpretes da Constituição, o juiz aparece com função de destaque, especialmente no que diz respeito ao direito à razoável duração do processo, em razão de seu duplo papel de condutor do processo e de administrador da serventia judicial. O direito à razoável duração do processo, por sua natureza de direito fundamental subjetivo, pode ser exigido pelo indivíduo perante os órgãos estatais, conforme demonstra a larga jurisprudência acerca do tema na Corte Europeia de Direitos Humanos e na existência de legislação específica em países como França e Itália, que regulamentam a reparação de danos por demora indevida do processo. No Brasil, a inexistência de legislação específica não inibe a exigibilidade subjetiva da duração razoável do processo e a possibilidade de reparação de danos decorrentes da demora processual, com fundamento na falha do serviço público.

Não há novidade na inclusão da duração razoável do processo no rol de direitos fundamentais, quer no exterior, quer no Brasil, uma vez que ordens constitucionais anteriores continham previsão expressa nesse

sentido e a própria Constituição de 1988 já consagrava implicitamente esse direito fundamental, que também era previsto no Pacto de São José de Costa Rica, vigente no Brasil desde 1992.

Para definir, no caso concreto, a ocorrência de desrespeito ao princípio da duração razoável do processo, deve-se fazer a distinção entre o tempo necessário para o processamento do caso em respeito ao princípio do devido processo legal e o tempo em que a demora decorre por dilações indevidas. Embora essa distinção por vezes seja feita com base em parâmetros temporais fixos, essa medida é perniciosa, pois pode tornar a celeridade um fim em si mesmo e trazer uma menor possibilidade de concretização de outros direitos fundamentais, como o da eficiência e do devido processo legal.

Por conseguinte, a duração tida como irrazoável e violadora de direito fundamental deve ser apurada por meio de um juízo de proporcionalidade no caso concreto entre esse direito fundamental e os demais princípios relevantes na hipótese. Para isso, consideram-se aspectos como o comportamento das partes, a complexidade do caso e o comportamento das autoridades, sendo este último considerado a partir da existência de situação estrutural e organizacional do Poder Judiciário hábil a ensejar a rápida tramitação processual.

O tempo de tramitação dos processos é o principal fator indicativo de aplicação do princípio da eficiência no Poder Judiciário no Brasil e em diversos países, o que demonstra a necessidade de aprimoramento da administração judiciária e a aplicação dos conceitos da moderna gestão pública como forma de concretização do direito fundamental à razoável duração do processo.

Nesse objetivo, há de se contextualizar os conceitos de gestão às peculiaridades da realidade do Poder Judiciário, de modo a garantir sua aplicabilidade pelos juízes, que devem ter papel ativo na gestão das

serventias, função para a qual geralmente não são preparados, mas que é essencial para a melhoria dos serviços judiciários.

Essa atividade deve ser traduzida em ações gerenciais e, especialmente, no desempenho da liderança da organização. A liderança consiste em elemento essencial de uma boa gestão, pois é indispensável para motivar os servidores, persuadindo-os a acreditar que os planos de ação adotados são válidos e dignos da dedicação de seus esforços.

Embora não se deva incentivar a fixação de parâmetros temporais gerais de determinação de que tempo seria considerado como razoável para a tramitação do processo, é de vital importância o aprimoramento de indicadores qualitativos da atividade judiciária, que servem como insumo para a tomada de decisões de gestão e como método de acompanhamento da consecução das estratégias estabelecidas.

O uso da tecnologia, especialmente do processo digital, enfatiza os valores de eficiência, celeridade e *accountability* do Poder Judiciário ao atender aos anseios de maior rapidez na tramitação dos feitos, mas sua implementação efetiva depende da quebra de paradigmas legais, jurisprudenciais e ainda culturais dos operadores do Direito.

A adoção de padronização mínima de condutas administrativas nas serventias, importante para a melhoria do desempenho das serventias, deve ser aplicada de modo que haja concordância prática entre a independência do juiz como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito e o princípio da razoável duração do processo, para o qual a gestão é elemento essencial de concretização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Traduzido por Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Ana M. Lopes de. *Carreiras no Serviço Público*. Disponível em <http://www.conline1.cjf.gov.br/.../sen/portaldaeducao/textos_fotos/carreira/textos/Carreiras/AnaMafalda_Portugal.doc>. Acesso: 14 de abril de 2007.

ALVES, Magda. *Como Escrever Teses e Monografias: um Roteiro Passo a Passo*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

AMARAL, Luciana. Gestores da Qualidade. *Justilex*. Ano IV, n. 46, out. 2005, p. 19-25.

ANTHONY, Scott D. *et al.* Mapping your Innovation Strategy. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, maio, 2006, p. 104-114

ARRABAL, Alejandro K. *Teoria e Prática da Pesquisa Científica*. 2. ed. Blumenau: Diretiva, 2006. CD-ROM. Windows 98 ou superior.

ARRUDA, Samuel Miranda. *O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *NBR 14724: Informação e Documentação – Trabalhos Acadêmicos – Apresentação*. 2. ed. Rio de Janeiro, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo, Malheiros, 2006.

BARCELAY, Michael. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkley: University of California Press, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora*. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999.

_____. *Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BASTOS, Antônio Adonias A. *O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo e a Reforma do Poder Judiciário: uma Desmistificação*. Disponível em: < http://www.unifacs.br/revistajuridica/edicao_abril2006/docente/doc1.doc>. Acesso em: 19 de junho de 2006.

BELGARD, William P.; RAYNER, Steven R. *Shaping the Future: a Dynamic Process for Creating and Achieving your Company's Strategic Vision*. [S.l.]: AMACON, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 12. ed. São Paulo: RT, 2007.

_____. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 17 de janeiro de 1973. *Código de Processo Civil*. 12. ed. São Paulo: RT, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

CARDOSO, José Eduardo M. Princípios Constitucionais da Administração Pública. In: MORAIS, Alexandre (Coord.). *Os 10 Anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 164.

CARVALHO DIAS, Ronaldo B. de. Direito à Jurisdição Eficiente e

Garantia da Razoável Duração do Processo na Reforma do Judiciário. *Revista de Processo*. São Paulo, nº 128, outubro de 2005, p. 164-174.

CASEY, Pamela. Defining Optimal Court Performance: the Trial Court Performance Standards. *Court Review* – Winter 1998, p. 24-32. Disponível em: <http://www.ncsconline.org/WC/Publications/Res_TCPS_DefiningOptCrtPerfTCPSPub.pdf> Acesso em: 23 de janeiro de 2007.

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

CENTRO DE PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA (DATAUnB). *Consultoria para Proposição do Sistema Integrado de Informações do Poder Judiciário: Relatório Final*. Brasília, 20 de março de 2006. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 20 de março de 2007.

_____. *Consultoria para Proposição do Sistema Integrado de Informações do Poder Judiciário: 14º relatório de atividades*. A imagem do Judiciário junto à população brasileira. Brasília, 21 de novembro de 2005. Disponível em: <www.cnj.gov.br>. Acesso em: 20 de março de 2007.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. P. *Administração Estratégica: Planejamento e Implantação da Estratégia*. São Paulo: Makron Books, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 7. ed. São Paulo: Campus, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

CHILDRESS, Stacey *et al.* How to Manage Urban School Districts.

Harvard Business Review. Boston: Harvard Business School Publishing, novembro, 2006, p. 55-68.

CLÈVE, Clémerson Merlin. A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, nº 54, jan/mar 2006, p. 28-39.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Tecnologia nos Processos Judiciais*. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20070908/not_imp48378,0.php>. Acesso em: 08 de setembro de 2007.

COLEMAN, Rick *et al.* *A Performance Audit of the Timeliness of Civil Cases in District Court*: Report to the Utah Legislature. 2005. Disponível em: <http://le.utah.gov/audit/05_05rpt.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2007.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Européia dos Direitos do Homem*: Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Roma, 04 de abril de 1950. Disponível em: <<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7510566B-AE54-44B9-A163-912EF12B8BA4/0/PortuguesePortugais.pdf>>. Acesso em 12 de março de 2007.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Administração da Justiça Federal*: Concurso de Monografias, 2004. Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2005.

CONGER, Jay A. *The Necessary Art of Persuasion*. Boston, Harvard Business School Publishing, 2000. Disponível em: <<http://www.amazon.com/Necessary-Art-Persuasion-OnPoint-Enhanced/dp/B00005REHK>>. Acesso em: 03 de março de 2007.

CROSS, Kelvin F. *Quick Hits: 10 Key Surgical Strike Actions to Improve Business Process Performance*. [S.l.]: AMACON, 2004.

COSTA LEITE, Paulo. A Importância de Aprimorar a Administração da Justiça. *Revista CEJ*. Brasília, n. 13, jan./abr. 2001, p. 99-102.

DALLA VIA, Alberto R. Las Garantías Constitucionales y la Tutela Judicial Efectiva. *Revista CEJ*. Brasília, n. 27, p. 24-37, out./dez. 2004.

DIAS, João Paulo; PEDROSO, João. As Crises e as Reformas da Administração da Justiça. *Revista Janus Online*. Disponível em: <http://www.janusonline.pt/2004/2004_3_4_1.html>. Acesso em: 23 de março de 2007.

DINIZ, Carlos Roberto F. Gestão Administrativa e Reforma do Poder Judiciário. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, n. 23, maio-jun. 2003, p. 24-34.

DIPP, Gilson. A Realidade da Administração da Justiça Federal. *Revista CEJ*. Brasília, n. 13, jan./abr. 2001, p. 103-119.

DWORKIN, Ronald. *Justice in Robes*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

_____. *Levando os Direitos a Sério*. Traduzido por Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ECO, Umberto. *Como se Faz uma Tese*. Tradução por Gilson César Cardoso de Sousa. São Paulo: Perspectiva, 1998.

EISENHARDT, Kathleen M.; SULL, Donald M. Strategy as Simple Rules. *Harvard Business Review on Advances in Strategy*. Boston: Harvard Business School Publishing, 2002, p. 95-123.

FABRI, Marco *et al.* *The Administration of Justice in Europe*. Bolonha: Lo Scarabeo, 2003.

FEDERAL JUDICIAL CENTER. *Law Clerk Handbook: a Handbook for Law Clerks to Federal Judges*. 2nd. ed. [S. l], 2007. Disponível em:

<<http://www.fjc.gov>>. Acesso em: 15 de agosto de 2007.

_____. *Deskbook for Chief Judges of U.S. District Court*. 3rd. ed. [S. l.], 2003. Disponível em: <<http://www.fjc.gov>>. Acesso em: 21 de março de 2007.

FLORIDA, Richard; GOODNIGHT, Jim. Managing for creativity. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, jul/ago, 2005.

FORDE, Michael. *What Model of Court Governance Would Optimize the Expedient Delivery of Justice, Judicial Independence and the Accountability of Queensland's Court System?* Brisbane, jul., 2001. Disponível em: < <http://www.courts.qld.gov.au/publications/articles/speeches/forde090701.pdf>>. Acesso em: 21 de março de 2007.

GALASSO, Alfredo. *La Nostra Riforma della Giustizia*. Disponível em: <http://www.genovaweb.org/legalita_2/alfredo_galasso_nostrariformadellagiustizia.htm>. Acesso em: 20 de março de 2007.

GESTALEAL, Rogério. *Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais do Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*. 5. ed. São Paulo: RCS Jurídico, 2006.

GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GUR-ARIE, Mira. *Legal and Court Staff in the United States Judiciary: Seminar on the Management of the Assistan Personnel to Judges*. Changzhou, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.fjc.gov>>. Acesso em: 21 de março de 2007.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional*. Traduzido por Gilmar F. Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HAMEL, Gary. The Why, What, and How of Management Innovation. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, fev. 2006, p. 96-104.

HANSON, Roger. A. *Jurisdiction, Caseload, and Timeliness of State Supreme Courts*, jun. 2001. Disponível em: <www.ncsconline.org/WC/Publications>. Acesso em: 20 de março de 2007.

HARVARD BUSINESS SCHOOL. *Project Management Manual*. Boston: Harvard Business School Publishing, 1996. Disponível em: <<http://www.inspections.cn-exports.com/BUILDING-HARVARD-BUSINESS-SCHOOL-PROJECT-MANAGEMENT-MANUAL.PDF>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2007.

HEIFETZ, Ronald A.; LAURIE, Donald L. *The Work of Leadership*. Boston: Harvard Business School Publishing, 2001. Disponível em: <<http://www.amazon.com/Work-Leadership-HBR-OnPoint-Enhanced/dp/B00005REHG>>. Acesso em: 03 de março de 2007.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Traduzido por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

_____. *A Força Normativa da Constituição*. Traduzido por Gilmar F. Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

_____. *Escritos de Derecho Constitucional*. Traduzido por Pedro Cruz Villalón. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

HIEN, Eckart. A Reforma do Sistema Judicial Alemão. *Revista CEJ*. Brasília, n. 34, jul./set. 2006, p. 52-55.

HOFFMAN, Paulo. *Razoável Duração do Processo*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

_____. O Direito à Razoável Duração do Processo e a Experiência Italiana. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 9, n. 782, 24 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7179>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2007.

HUMER, Franz. Moments of Truth: Global Executives Talk About the Challenges that Shaped them as Leaders. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, jan. 2007, p. 17-18.

ITALIA. *Legge 24 marzo 2001, n. 89. Previsione di Equa Riparazione in Caso di Violazione del Termine Ragionevole del Processo e Modifica Dell'articolo 375 del Codice di Procedura Civile*. Gazzetta Ufficiale, Roma, n. 78 del 3 aprile 2001. Disponível em: <www.camera.it/parlam/leggi/010891.htm>. Acesso em: 13 de março de 2007.

KANTER, Rosabeth Moss. Innovation: the Classic Traps. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, nov. 2006, p. 72-84.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. How to Implement a New Strategy Without Disrupting your Organization. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, mar. 2006, p. 100-109.

KOTTER, John P. Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, jan. 2007, p. 96-104.

_____. What Leaders Really do. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, dez. 2001.

MACIEIRA, Maria Elisa B. *Estudo de Casos e Práticas Inovadoras*. Rio

de Janeiro: FGV Direito Rio, 2006.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles A. Notas a respeito da eficácia ou aplicabilidade da norma constitucional. *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte, nº 65, jul. 2006, p. 7530-7538.

MANKINS, Michael C.; STEELE, Richard. Turning Great Strategy Into Great Performance. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, jul./ago., 2005.

MARQUES DE LIMA, Francisco Géron. *Fundamentos Constitucionais do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARQUES, Luiz Guilherme. Reflexões sobre a Justiça Civil Inglesa. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 4, n. 45, set. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=928>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2007.

MENDES, Gilmar F. Os Direitos Fundamentais e seus Múltiplos Significados na Ordem Constitucional. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 10, janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2007.

MENDES, Gilmar F. *et al. Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *O Processo da Estratégia*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV: Direitos Fundamentais. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MOREIRA, José Carlos. A Duração do Processo: Alguns Dados Comparativos. *Revista Seleções Jurídicas COAD*. Rio de Janeiro, maio de 2004, p. 7-10.

_____. O problema da duração dos processos: premissas para uma discussão séria. *Revista Seleções Jurídicas COAD*. Rio de Janeiro, maio de 2006, p. 17-20.

MÜLLER, Friederich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS. *Trial Court Performance Standards: Desk Reference Manual*. 2003. Disponível em: <<http://www.ncsconline.org>>. Acesso em: 17 de abril de 2007.

NIGRO, Casimiro. *La Legge “Pinto” – Genesi e Ragioni*. Disponível em: <www.unilink.it/cedu/media/GuidaPinto.pdf>. Acesso em: 15 de março de 2007.

NORONHA, João Otávio de. O Custo do Processo. Avaliação e Análise. *Revista CEJ*. Brasília, n. 13, jan./abr. 2001, p. 103-119.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969*. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 12 de março de 2007.

OSTROFF, Frank. Change Management in Government. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, maio, 2006, p. 141-149.

PITMAN, Brian. Leading for Value. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, abr., 2003, p. 3-6.

PORTER, Michael E. What is Strategy? *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business School Publishing, nov./dez. 1996, p. 61-78.

RAMOS, Carlos H. A Promessa de Duração Razoável do Processo e o Direito Processual Público. *Revista Dialética de Direito Processual*. São Paulo, n° 32, nov. 2005, p. 21-31.

RENAULT, Sérgio R. T. O Poder Judiciário e os Rumos da Reforma. *Revista do Advogado*. São Paulo, n. 75, abr. 2004, p. 96-103.

ROCHA, Sílvio Luís F. da. Duração Razoável dos Processos Judiciais e Administrativos. *Interesse Público*. Porto Alegre, n° 39, set/out 2006, p. 73-80.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SANTOS, Boaventura da S. *et al. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o Caso Português*. Porto: Afrontamento/ CES/ CEJ, 1996.

SELEM, Lara C. de Alencar. A Modernização da Gestão Judiciária. *Revista Jurídica Consulex*. Ano VIII, n. 187, out. 2004, p. 13.

SHACKELFORD, Bill. *Project Management Training*. [S.l.]: American Society for Training and Development, 2004.

SIFUENTES, Monica J. Inovações na Administração e Funcionamento da Justiça Federal. *Revista CEJ*. Brasília, n. 33, abr./jun. 2006, p. 62-71.

SILVA, Claudia Dantas Ferreira da. Administração Judiciária: Planejamento Estratégico e a Reforma do Judiciário Brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 976, 4 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8062>>. Acesso em: 12 jan. 2007.

SILVA, Ivo Barcelos da. A Motivação dos Juízes e Servidores como Técnica de Eficiência. *Revista CEJ*. Brasília, n. 24, jan./mar. 2004, p. 43-48.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Leonardo Peter da. A Administração Judiciária e o Planejamento Estratégico. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 874, nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7562>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2007.

SLAIBI FILHO, Nagib. Administração Judiciária e Organização Judiciária. *Revista Seleções Jurídicas COAD*. Rio de Janeiro, jul. 2005, p. 35- 43.

_____. Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3348>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2007.

_____. Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo Judicial e Administrativo. *Revista da Emerj*. Rio de Janeiro, vol. 3, nº 10, 2000, p. 118-142.

STRALSER, Steven. *MBA in a Day*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2004.

STRAUSS, Daniel. Análise da Atuação Institucional do Poder Judiciário e de Agentes Afins. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. Vol. 27, julho, 2003.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. *Processo Judicial Digital: Perspectiva da Justiça Federal da 5ª Região*. Recife, 2006. Disponível em: <www.tfr5.gov.br>. Acesso em: 20 de março de 2007.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida M. A Crise da Justiça e do Processo e a Garantia do Prazo Razoável. *Revista de Processo*. São Paulo, nº 112, out/dez 2003, p. 240-267.

NOTAS

¹ Juiz Federal. Bacharel pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. MBA em Poder Judiciário pela Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestrando em Ciências Jurídico-políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

² *Art. 2. (Diritto all'equa riparazione). – 1. Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione. 2. Nell'accertare la violazione il giudice considera la complessità del caso e, in relazione alla stessa, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o a comunque contribuire alla sua definizione...*

³ *6. La corte pronuncia, entro quattro mesi dal deposito del ricorso, decreto impugnabile per cassazione. Il decreto é immediatamente esecutivo.*

⁴ Sobre o tema, ver Capítulo 3, Seção 3.1.

⁵ Por exemplo: art. 111 da Constituição da Itália; art. 20.4 da Constituição de Portugal; art. 17 da Constituição do México.

⁶ Sobre o tema, ver Capítulo 2, Seção 2.7.

⁷ Sobre o tema, ver Capítulo 3, Seção 3.1

⁸ La riforma dell'ordinamento giudiziario è una delle vie da percorrere attraverso l'ammmodernamento e la riorganizzazione del servizio giustizia (...) per realizzare il "giusto processo" previsto dalla Costituzione, occorre intervenire sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

⁹ *Management is doing things right; leadership is doing the right things.*

¹⁰ Sobre o tema, ver Capítulo 5, Seção 5.2.

¹¹ Estatísticas disponíveis nos sites do Conselho Nacional de Justiça (www.cnj.gov.br), do Conselho da Justiça Federal (www.jf.gov.br) e nos sites institucionais de quase todos os tribunais brasileiros.

