

ISSN 1807 – 6203

Edição especial

Revista **ESMAFE**

Escola de Magistratura
Federal da 5ª Região

TRF 5ª Região

Recife – Pernambuco

V. 3 - n. 19

ESCOLA DE MAGISTRATURA FEDERAL DA 5ª REGIÃO

DIRETORIA

MARGARIDA DE OLIVEIRA CANTARELLI – Diretora

Desembargadora Federal

LÁZARO GUIMARÃES – Vice-diretor

Desembargador Federal

DESEMBARGADORES FEDERAIS DO TRIBUNAL REGIONAL DA 5ª REGIÃO

JOSÉ BAPTISTA DE ALMEIDA FILHO – Presidente

PAULO DE TASSO BENEVIDES GADELHA – Vice-presidente

FRANCISCO WILDO LACERDA DANTAS – Corregedor

LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA – Diretor da Revista

MARGARIDA DE OLIVEIRA CANTARELLI – Diretora da Esmafe

JOSÉ LÁZARO ALFREDO GUIMARÃES

JOSÉ MARIA DE OLIVEIRA LUCENA

FRANCISCO GERALDO APOLIANO DIAS

FRANCISCO DE QUEIROZ BEZERRA CAVALCANTI

PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA

MARCELO NAVARRO RIBEIRO DANTAS

MANOEL DE OLIVEIRA ERHARDT

VLADIMIR SOUZA CARVALHO

ROGÉRIO DE MENESES FIALHO MOREIRA

FRANCISCO BARROS DIAS

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

Revista
ESMAFE
Março de 2009

**Recife – Pernambuco
2009**

Revista ESMAFE	Recife	v. 3	n. 19	p. 3-598	2009
-----------------------	---------------	-------------	--------------	-----------------	-------------

Revista ESMAFE

CONSELHO EDITORIAL

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

COMISSÃO EDITORIAL

Luiz Albuquerque Melo
Creuza Aragão
Elaine Pereira
Nancy Freitas

IMPRESSÃO

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

TIRAGEM

600 exemplares

CRIAÇÃO DA CAPA

André Gonçalves Garcia

ESCOLA DE MAGISTRATURA FEDERAL DA 5ª REGIÃO

Cais do Apolo, s/n – Anexo I do Edif. Min. Djaci Falcão
Bairro do Recife – CEP: 50030-260 – Recife – PE
esmafe@trf5.jus.br

Ficha Catalográfica preparada pela equipe técnica da Biblioteca do TRF5ª

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

Edição Especial
Irregular.

Órgão oficial da Escola de Magistratura Federal da 5ª. Região.
v. 3, n. 19, mar. 2009.
ISSN 1807 – 6203

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

CDU 340

EDITORIAL

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

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

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

papéis de animação e multiplicação do conhecimento adquirido.

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

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

Boa leitura!

SUMÁRIO

DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE NO CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	09
---	-----------

André Dias Fernandes

DINAMISMO JUDICIAL: UMA REALIDADE A FAVOR DA CONSTRUÇÃO DE UM DIREITO PROCESSUAL MAIS EFICIENTE	57
--	-----------

Bruno Leonardo Câmara Carrá

ESTRATÉGIAS E MÉTODOS PARA A CRIAÇÃO E PERPETUAÇÃO DE UMA CULTURA DE CONCILIAÇÃO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.....	101
--	------------

Cíntia Menezes Brunetta

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A TURMA RECURSAL DE PERNAMBUCO	143
--	------------

Cesar Arthur Cavalcanti de Carvalho

ESTUDO ACERCA DA VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE UM CENTRO DE ADMINISTRAÇÃO CARTORÁRIA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 5ª REGIÃO	189
---	------------

Diana Maria Pinheiro

BALANCED SCORECARD / UMA VALIOSA FERRAMENTA NA IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA VOLTADA PARA RESULTADOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	233
---	------------

Gisele Chaves Sampaio Alcântara

DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO: INCONSTITUCIONALIDADE DOS PRAZOS PROCESSUAIS DIFERENCIADOS DA FAZENDA PÚBLICA	265
--	------------

José Donato de Araújo Neto

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS CÍVEIS: UMA NOVA GESTÃO DO PROCESSO CIVIL NA 5ª REGIÃO.....	277
--	------------

José Maximiliano Machado Cavalcanti

GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DE MODELOS ALTERNATIVOS DE CUMPRIMENTO DE ACORDOS E SENTENÇAS NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO.....	327
Valdir Soares Fernando	
DO CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS REGULATÓRIOS.....	363
Leopoldo Fontenele Teixeira	
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E PROCESSO ELETRÔNICO NA JUSTIÇA BRASILEIRA: CONSIDERAÇÕES SOBRE UM DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA INFORMATIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO	405
Marcos Mairton da Silva	
UMA ALTERNATIVA ESTRATÉGICA PARA A GESTÃO NAS VARAS FEDERAIS CRIMINAIS	
Marianne Saunders Pacheco.....	463
A ÉTICA E O <i>PÁTHOS</i> COMO ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA UMA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA DE VANGUARDA 505	Mário Azevedo
Jambo	
A GESTÃO PÚBLICA MODERNA, A ÉTICA, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PROCESSO DE EXECUÇÃO: MEDIDAS (ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS) PARA AGILIZAÇÃO DOS PROCESSOS EM UMA VARA DE EXECUÇÃO FISCAL	557
Raimundo Alves de Campos Júnior	

**DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA
PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE
NO CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS¹**

André Dias Fernandes²

RESUMO

Partindo da análise conceitual dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, identificam-se zonas de proporcionalidade e de razoabilidade, de desproporcionalidade e de irrazoabilidade, bem como zonas de indeterminação conceitual. Conclui-se que tais princípios, salvo situações excepcionais, não são capazes de eliminar por inteiro a discricionariedade administrativa, embora possam restringi-la, bem assim servir de instrumento para controle de mérito do ato administrativo. Diferencia-se o “controle” judicial do mérito do ato administrativo (= atividade cognitiva) da “anulação” judicial do ato administrativo (= atividade decisória reformadora). Considerando que a análise da proporcionalidade e da razoabilidade do ato administrativo pode ter por objeto o “mérito” deste, reconhece-se, no ato administrativo discricionário, a existência não de um núcleo incognoscível pelo Judiciário, mas de um núcleo imodificável pelo Judiciário, a saber: aquele núcleo que não tenha desbordado dos limites da proporcionalidade e da razoabilidade (= núcleo proporcional e razoável).

PALAVRAS-CHAVE: Princípios, razoabilidade, proporcionalidade, mérito, ato administrativo, controle judicial.

Embora seja um tema objeto de algumas monografias específicas de boa qualidade doutrinária, o controle jurisdicional dos atos administrativos tem-se revelado um assunto sempre renovado, já pela sua relevância na ordem jurídica nacional, já pelas novas questões que tem suscitado e que ainda não foram tratadas com a necessária profundidade.

De fato, no pertencente aos atos administrativos discricionários, uma dessas atuais questões diz respeito à própria redefinição do conceito de “mérito administrativo”. Ou seja: o conceito de mérito administrativo está sendo *reduzido ao seu núcleo essencial* pela aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade ou tais princípios estariam legitimando o *controle jurisdicional do próprio mérito administrativo*, rompendo um dogma de há muito assentado?

No que concerne aos atos administrativos regulatórios, é possível o controle jurisdicional da discricionariedade regulatória técnica e do poder normativo outorgado por lei às agências reguladoras com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade?

O atual sistema de controle jurisdicional é adequado para sindicat a atividade administrativa na pós-modernidade, com seus novos desafios e com as novas exigências de um mundo globalizado em acelerada mutação?

Com efeito, desde o início, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade foram concebidos com a finalidade de reduzir eventual atuação arbitrária do Poder Público. Com o fenômeno da intensa constitucionalização do Direito a partir do século XX, designadamente no período pós-Segunda Guerra, tais princípios, até então circunscritos aos confins do Direito Administrativo, conquistaram súbita notoriedade nos arraiais do Direito Constitucional, devido, em grande parte, ao excepcional desenvolvimento impresso ao princípio da proporcionalidade pela Corte Constitucional alemã.

Desde então, o emprego dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como novos instrumentos de controle dos atos administrativos, especialmente os discricionários, tem-se difundido e atraído a atenção de todos os profissionais do Direito.

Sem embargo da indisputável relevância desses novos parâmetros de controle judicial dos atos administrativos, estes não têm o condão de eliminar por completo a margem de liberdade conferida pelo Direito ao administrador público, indispensável à própria viabilidade operacional da função administrativa.

Para além disso, é imperioso reconhecer que a má aplicação desses valiosos princípios constitucionais pode subverter a própria finalidade para a qual foram concebidos, substituindo o *arbítrio administrativo* pelo não menos indesejado *arbítrio judicial*.

Impende, portanto, *precisar melhor* em que efetivamente consistem os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em ordem a evitar que o seu louvável desiderato de coibir arbitrariedades, desvios, caprichos, etc. seja falseado no momento da aplicação concreta e que tais princípios venham a servir de subterfúgio para a prática de atos estatais arbitrários.

Portanto, tendo presente que tais princípios não constituem panaceia para a correção judicial das deficiências dos atos administrativos, cumpre investigar as suas potencialidades e os seus limites quando aplicados ao controle judicial dos atos administrativos.

Ao cabo do trabalho, chegou-se às seguintes conclusões:

1. As regras não são imunes à *ponderação*, de sorte que a *subsunção* não é o único modo de aplicação das regras; *ponderação*, *subsunção* e *interpretação* estão indissociavelmente ligadas, pois não há como ponderar e subsumir sem antes

interpretar; o *conflito de regras* pode ser resolvido no plano da *validade* ou no da *aplicação* (i.e., sem a declaração de invalidade de uma das regras); a dimensão de peso ou importância *não é privativa* dos princípios.

2. Embora as regras possam ser *ponderadas*, a extensão dessa ponderação é menor do que no concernente aos princípios. Por outra: por veicularem comandos mais específicos de conduta do que os princípios, as regras possuem *maior rigidez* do que os princípios *quando objeto de ponderação*. Portanto, a superação de uma regra impõe ao intérprete/aplicador um ônus argumentativo maior do que o necessário para a superação de um princípio.
3. Quanto ao choque entre princípios e regras, não se pode partir de posições apriorísticas: *nem a regra é hierarquicamente superior ao princípio pelo simples fato de ser regra, nem o princípio é hierarquicamente superior à regra pelo simples fato de ser princípio*. Por outra: a natureza jurídica dessas normas (regras e princípios) não é capaz de conferir superioridade hierárquico-normativa a nenhuma delas. *Não há hierarquia normativa ontológica entre regras e princípios*.

Se não se pode extrair hierarquia normativa da própria *ontologia* dessas normas (regras e princípios), eventual conflito entre regras e princípios deve ser resolvido com auxílio dos cânones hermenêuticos (o que inclui os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que também atuam na *interpretação* das normas) e dos critérios de solução de antinomias.

4. Na doutrina, lavra dissenso sobre se o princípio da propor-

cionalidade seria realmente um princípio, uma regra ou um postulado normativo. Concluiu-se que o princípio da proporcionalidade enquadra-se no moderno conceito de princípios. De fato, o princípio da proporcionalidade *não é, ele mesmo, imune à ponderação ou ao balanceamento com outros princípios constitucionais (como, v.g., o da separação de Poderes)*, podendo ter sua eficácia *reduzida ou limitada* em *excepcionais* situações concretas de colisão com estoutros princípios constitucionais, de modo que sua aplicação comporta *graus de cumprimento*.

É possível, portanto, falar em *maior ou menor cumprimento* do princípio da proporcionalidade: *dentre os meios considerados proporcionais* (= que atendem ao princípio da proporcionalidade), é possível, ao menos em tese, identificar *meios mais proporcionais* do que outros (= que concretizam e atendem melhor ao princípio da proporcionalidade). Embora se possa afirmar que o princípio da proporcionalidade é cumprido (meio proporcional) ou não o é (meio desproporcional), não há negar a existência de meios *mais ou menos proporcionais* dentro da primeira categoria (de meios *proporcionais*). *O mesmo se diga, mutatis mutandis et servatis servandis, a respeito do princípio da razoabilidade.*

5. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são *princípios gerais de Direito* que independem do Estado Democrático de Direito para existir, podendo ser aplicados em Estados autoritários, embora se deva reconhecer que é no Estado Democrático de Direito que eles são capazes de desenvolver todas as suas potencialidades.

O princípio da proporcionalidade, ancorado na ideia de proporção, é uma *exigência da razão humana*, decorrência da “natureza das coisas”.

A nosso ver, o princípio da proporcionalidade não é sequer um princípio exclusivamente jurídico, espraiando-se sobre toda atividade humana racional, ainda que aplicado sem a consciência efetiva de seu uso. A título meramente ilustrativo, que empresário, na sua atividade quotidiana, pode prescindir de meios adequados para atingir os fins a que se propõe? Que empresário usaria meios desnecessários (mais custosos, gravosos) para atingir os resultados desejados? Que empresário deixaria de sopesar as vantagens e as desvantagens (relação custo-benefício) dos meios por ele empregados para alcançar os resultados por ele esperados? Uma atividade empresarial exercida dessa forma estaria fadada ao insucesso...

Portanto, o princípio da proporcionalidade irradia -se para além das fronteiras do Direito, constituindo uma exigência da própria racionalidade humana.

6. O princípio da proporcionalidade é um *princípio relacional*: estabelece as *relações entre meios e fins*. É composto de três elementos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. No exame da *adequação*, estabelece-se uma relação de comparação entre o meio e o fim (*relação meio-fim*); na análise da *necessidade*, a relação de comparação se dá entre os vários meios que passaram no teste da aptidão, isto é, entre os meios considerados aptos, eficazes (*relação meio-meio*); por fim, na verificação da *proporcionalidade em sentido estrito*, a relação de cotejo ocorre entre o meio e o fim

(*relação meio-fim*), ou seja, comparam-se as desvantagens do *meio* com as vantagens trazidas pelo alcance do *fim*, e não as vantagens do meio com as suas desvantagens (*relação vantagens-desvantagens do mesmo meio*).

7. A *sequência lógica* de análise dos três elementos é esta: (1º) adequação; (2º) necessidade; (3º) proporcionalidade em sentido estrito.
8. O exame da proporcionalidade em abstrato de uma norma ou de um ato administrativo geral não exclui a análise da proporcionalidade *in concreto*, exames estes que se complementam.
9. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são aplicáveis como meio de solução de conflitos *entre regras e entre princípios e regras*.

A doutrina e a jurisprudência são contestes em reconhecer o papel do princípio da proporcionalidade na solução da colisão entre princípios, otimizando-lhes, fática e juridicamente, a aplicação e harmonizando-os à luz das particularidades do caso concreto de tal sorte que nenhum deles seja declarado inválido. O princípio da proporcionalidade é largamente empregado para *sopesar* os princípios e valores envolvidos e estabelecer a denominada *relação de precedência condicionada* entre os princípios colidentes.

Embora não se resuma à *ponderação* de bens e valores³, o princípio da proporcionalidade é uma das mais expressivas e relevantes *técnicas de ponderação*.

Tanto assim o é que Alexy extraiu da regra parcial da *proporcionalidade em sentido estrito* a sua conhecida *lei da*

ponderação, bem assim a sua recente *fórmula de peso*.

Acerca da relação entre a sua “lei da ponderação” e o subprincípio da proporcionalidade *stricto sensu*, clarifica Alexy:

Os princípios da adequação e da necessidade originam-se da obrigação de uma realização tão extensa quanto possível relativamente às possibilidades reais. Elas expressam a idéia de “otimidade” de Pareto (Pareto-optimality). O princípio da proporcionalidade em sentido estrito origina-se da obrigação de uma realização tão extensa quanto possível relativamente às possibilidades jurídicas, isto é, relativamente, no geral, a princípios que se contracomparam. Aqui nós estamos tratando de balanceamento ou sopesamento num sentido estrito e verdadeiro. Isto é necessário sempre que o cumprimento de um princípio conduza ao não-cumprimento de outro, portanto sempre que um princípio somente seja realizável à custa de outro. Para este tipo de caso, a seguinte lei de ponderação pode ser formulada: Quanto mais intensa interferência em um princípio, mais importante é a realização do outro princípio (Alexy, 1996, p. 146).⁴

Entretanto, em conformidade com o entendimento precedentemente por nós esposado de que: (a) as regras não são infensas à *ponderação*, de sorte que a *subsunção* não é o único modo de aplicação das regras; (b) *ponderação*, *subsunção* e *interpretação* estão indissociavelmente ligadas, pois não há como ponderar e subsumir sem antes interpretar; (c) o *conflito de regras* pode ser resolvido no plano da *validade* ou no da *aplicação* (*i.e.*, sem a declaração de invalidade de uma das regras); e (d) a dimensão de peso ou importância *não é privativa* dos princípios, propugnamos pela aplicabilidade do princípio da proporcionalidade como meio de solução de conflitos *entre regras e entre princípios e regras*.

Em verdade, a práxis jurisprudencial do STF tem revelado a utilização, ainda que implícita, do princípio da proporcionalidade para solucionar tais espécies de conflito. Subministremos um exemplo emblemático de conflito *entre regra e princípio* solvido com esboço no princípio da proporcionalidade.

No caso da Reclamação nº 1067, o STF manteve decisão de um juiz que deferira pedido de antecipação de tutela contra a Fazenda Pública determinando o pagamento imediato de certa verba, em aparente afronta à decisão do STF na ADC nº 4, que a proibira, com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*.

Sucede que se cuidava de uma parcela relativa à pensão devida a uma viúva idosa, suprimida pelo órgão previdenciário em desconformidade com jurisprudência sedimentada do STF a seu respeito em inúmeros casos concretos por este apreciados. O STF enfrentou o seguinte dilema: deveria garantir o efeito vinculante e a eficácia *erga omnes* da sua decisão na ADC nº 4 — *os quais, pela estrutura de sua formulação, constituem normas-regras* —, que aparentemente estavam sendo desrespeitados pela decisão antecipatória da tutela, ou deveria prestigiar a sua firme jurisprudência quanto à questão de fundo, observada pela decisão antecipatória da tutela, bem como o *princípio da efetividade da prestação jurisdicional*, já que a pensionista provavelmente já não estaria viva após o trânsito em julgado da sentença que lhe garantisse o direito à verba pleiteada?

Na oportunidade, o STF escolheu a segunda opção, firmando a seguinte diretriz: sempre que a decisão reclamada estivesse, no

concernente à questão de fundo, em harmonia com a jurisprudência do próprio STF (*mesmo que desprovida de efeito vinculante e eficácia erga omnes*), aquela não deveria ser cassada, ainda que proferida em descompasso com a decisão da ADC nº 4. Eis a ementa da Rcl-AgR nº 1067:

1 - Tutela antecipada concedida para reconhecimento do direito da viúva do servidor à percepção da integralidade da pensão, com fundamento no art. 40, § 5º, da Constituição.
2 - Reclamação buscando garantia da autoridade da decisão proferida na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 4.
3 - Liminar indeferida, por implausibilidade da alegação, pelo reclamante, de dano irreparável, ante a coincidência, na questão de fundo (integralidade da pensão), entre o sentido da decisão reclamada e a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal⁵.

De feito, essa solução é a mais justa, razoável e proporcional, visto como seria formalismo extremamente prejudicial à parte exigir que esta percorresse todas as instâncias recursais, eventualmente até o STF, simplesmente para que pudesse obter o que já se sabe de antemão que o mesmo STF lhe asseguraria em grau de recurso, correndo ela o risco de falecer no curso da lide sem alcançar a satisfação da sua pretensão, cabendo aos seus herdeiros usufruírem do bem da vida pelo qual tanto lutou. O ônus para a parte seria imenso⁶, ao passo que o benefício para o órgão previdenciário consistiria apenas na rolagem da dívida, de sorte que os malefícios advindos dessa medida superariam os benefícios, tornando-a ofensiva ao princípio da proporcionalidade (*especialmente ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito*).

É certo que, ao depois, no julgamento final da referida Rcl nº 1067, o STF considerou que, em verdade, a decisão

reclamada não violava a decisão na ADC nº 4, visto que esta não alcançava as demandas *previdenciárias*⁷, porquanto a Lei nº 9.494/97 (objeto da ADC nº 4) só abrangeria *servidores públicos*. Todavia, a diretriz fixada originalmente permaneceu válida, continuando a ser aplicada pelo STF a outros processos⁸.

Em outros casos, o STF, apesar de afirmar textualmente que a decisão reclamada *não observava* o efeito vinculante da ADC nº 4 (ou seja, *descumpria essa norma-regra*), não a cassava, justamente porque coincidente, quanto à matéria de fundo, com jurisprudência (não vinculante) do mesmo STF, prestigiando assim o princípio fundamental da efetividade da prestação jurisdicional. Confira-se o seguinte paradigma:

*RECLAMAÇÃO - ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA - ALEGADO DESRESPEITO À EFICÁCIA VINCULANTE DE JULGAMENTO EFETUADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADC 4-DF) - PENSÃO POR MORTE DE SERVIDOR PÚBLICO - BENEFICIÁRIA QUE TEM 86 ANOS DE IDADE - DECISÃO RECLAMADA QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA DO STF - CIRCUNSTÂNCIA QUE RECOMENDA O INDEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não se justifica a concessão de medida liminar, em sede de reclamação, se a decisão de que se reclama — embora NÃO OBSERVANDO a eficácia vinculante que resultou do julgamento de ação declaratória de constitucionalidade (CF, art. 102, § 2º) — ajustar-se, com integral fidelidade, à jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no exame da questão de fundo (auto-aplicabilidade do art. 40, § 5º, da Constituição, na redação anterior à promulgação da EC nº 20/98, no caso). - A eventual outorga da medida liminar comprometeria a efetividade do processo, por frustrar, injustamente, o exercício, por pessoa quase nonagenária, do direito por ela vindicado, e cuja relevância encontra suporte legitimador na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*⁹.

Embora no acórdão cuja ementa foi acima transcrita não haja nenhuma alusão aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, não é necessário esforço exegético para concluir pela sua aplicação implícita ao caso.

10. Não obstante contribua decisivamente para a otimização da atividade administrativa e legislativa, o princípio da proporcionalidade não constitui panaceia jurídica.

De feito, em incontáveis situações, o princípio da proporcionalidade não terá o condão de determinar qual a única solução correta nem, muitas vezes, qual a *melhor* solução. Em face da própria complexidade da vida na pós-modernidade, o princípio da proporcionalidade, muita vez, limitar-se-á a indicar *um leque de soluções proporcionais*, em lugar de uma única solução proporcional.

11. O princípio da proporcionalidade assume para o administrador (ou legislador) um papel diferente do que pode desempenhar para o Poder Judiciário. É que o administrador e o legislador podem e devem pautar sua atividade administrativa e legiferante, respectivamente, pelo princípio da proporcionalidade, devendo priorizar as escolhas que melhor atendam a esse princípio, ou seja, devem fazer as escolhas *mais proporcionais* dentre o rol de escolhas proporcionais. Ao fazê-lo, prestigiam os princípios constitucionais envolvidos, assinaladamente o da *eficiência* (CF/88, art. 37, *caput*) e da própria *proporcionalidade*.

Ocorre que, para o Poder Judiciário, o princípio da proporcionalidade não tem a mesma eficácia, seja porque (a) a ausência de parâmetros *empíricos* ou *jurídicos* seguros pode impedir um juízo revestido de certeza sobre qual a solução

mais proporcional dentre as proporcionais, seja porque (b) outros princípios constitucionais — como o da separação dos Poderes e o da segurança jurídica — *limitam* a eficácia do *próprio princípio da proporcionalidade* quando utilizado pelo Poder Judiciário no controle de atos administrativos ou legislativos, impedindo-o de declarar a nulidade desses atos administrativos ou legislativos sob o fundamento de que, *embora não sejam desproporcionais, não seriam os mais proporcionais*.

Não deve causar espécie essa possibilidade de o princípio da proporcionalidade ter sua eficácia excepcionalmente *limitada ou comprimida* pela eficácia de outros princípios constitucionais colidentes. Ora bem, se todas as normas jurídicas (princípios ou regras) podem sofrer limitações decorrentes da eficácia de princípios constitucionais, por que o princípio da proporcionalidade não poderia? O princípio da proporcionalidade é um princípio constitucional *positivado* (embora não explicitamente) e, como tal, recebe o influxo de outros princípios constitucionais *positivados*. Malgrado sua nobilíssima origem (princípio geral de Direito decorrente da própria razão humana), o princípio da proporcionalidade *não está acima da Constituição* e dos *demais princípios consagrados por esta*, devendo ser *compreendido* à luz dos demais princípios e regras *igualmente positivados* na Constituição. Como já decidiu o STF, não há inconstitucionalidade entre normas constitucionais emanadas do Poder Constituinte *originário*, de jeito que as aparentes antinomias entre elas devem ser resolvidas mediante *interpretação sistemática capaz de compatibilizá-las*.

e harmonizá-las entre si.

Em verdade, o STF já foi além: chegou a afirmar, em mais de um julgamento, que o princípio da proporcionalidade *nem sempre é aplicável*: sua aplicação poderia ser *integralmente afastada, excluída* por outra norma constitucional. O STF entende que, se a Constituição formular um “juízo explícito de prevalência” em favor de um princípio, *afasta por completo, ipso facto*, qualquer espécie de aplicação do princípio da proporcionalidade.

Nessa linha, merece destaque o julgamento do HC nº 80.949 (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU: 14.12.2001, p. 26, informativo nº 250 do STF), em que o STF, *expressis verbis*, afastou inteiramente a aplicação do princípio da proporcionalidade por considerar que a CF/88 havia feito um “juízo explícito de prevalência” em favor do princípio da inadmissibilidade de provas ilícitas no processo (CF/88, art. 5º, LVI), o qual não poderia ter sua eficácia limitada por nenhum outro princípio constitucional com esteio no princípio da proporcionalidade, imunizando-o a qualquer ponderação pelo intérprete/aplicador, conferindo, dessarte, uma rigidez adamantina àquele princípio. Da ementa, consta o seguinte:

[...] II. *Provas ilícitas: sua inadmissibilidade no processo (CF, art. 5º, LVI): considerações gerais.* 2. *Da explícita proscrição da prova ilícita, sem distinções quanto ao crime objeto do processo (CF, art. 5º, LVI), resulta a prevalência da garantia nela estabelecida sobre o interesse na busca, a qualquer custo, da verdade real no processo:* CONSEQÜENTE IMPERTINÊNCIA DE APELAR-SE AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE — À LUZ DE TEORIAS ESTRANGEIRAS INADEQUADAS À ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA — para sobrepor, à vedação constitucional da admissão da prova ilícita,

considerações sobre a gravidade da infração penal objeto da investigação ou da imputação. [...]¹⁰

Tal entendimento foi, ao depois, reiterado pela Suprema Corte, com apoio incluídamente em magistério doutrinário. Confira-se a esse respeito o voto do Relator, Min. Celso de Mello, no acórdão proferido no RHC nº 90376, acompanhado à unanimidade pelos demais ministros votantes. Dele colhe -se o seguinte excerto:

Cabe referir, nesse ponto, o magistério de ADA PELLEGRINI GRINOVER (Liberdades Públicas e Processo Penal, p. 151, itens nºs. 7 e 8, 2ª ed., 1982, RT), para quem — tratando-se de prova ilícita, especialmente daquela cuja produção derivar de ofensa a cláusulas de ordem constitucional — não se revelará aceitável, para efeito de sua admissibilidade, a invocação do critério de razoabilidade do direito norte-americano, que corresponde ao princípio da proporcionalidade do direito germânico, mostrando-se indiferente a indagação sobre quem praticou o ato ilícito de que se originou o dado probatório questionado:

“A inadmissibilidade processual da prova ilícita torna-se absoluta, sempre que a ilicitude consista na violação de uma norma constitucional, em prejuízo das partes ou de terceiros [...]”.

Por isso mesmo, Senhores Ministros, assume inegável relevo, na repulsa à “crescente predisposição para flexibilização dos comandos constitucionais aplicáveis na matéria”, a advertência de LUIS ROBERTO BARROSO, que, em texto escrito com a colaboração de ANA PAULA DE BARCELLOS (A Viagem Redonda: Habeas Data, Direitos Constitucionais e as Provas Ilícitas in RDA 213/149-163), rejeita, com absoluta correção, qualquer tipo de prova obtida por meio ilícito, demonstrando, ainda, o gravíssimo risco de se admitir essa espécie de evidência com apoio no princípio da proporcionalidade [...].

Cabe ter presente, também, por necessário, que o princípio da proporcionalidade, em sendo alegado pelo Poder Público, não pode converter-se em instrumento de frustração da norma constitucional que repudia a utilização, no processo, de provas obtidas por meios ilícitos.

Esse postulado, portanto, não deve ser invocado nem

aplicado indiscriminadamente pelos órgãos do Estado, ainda mais quando se acharem expostos, a clara situação de risco, direitos fundamentais assegurados pela Constituição.¹¹

12. A ausência de parâmetros *empíricos* ou *jurídicos* seguros pode impedir um juízo revestido de certeza — quer pelo Judiciário, quer pelo Executivo e pelo Legislativo — sobre qual a solução *mais proporcional* dentre as proporcionais impõe o reconhecimento de três áreas distintas: uma *zona de proporcionalidade* (área de certeza positiva), uma *zona de desproporcionalidade* (área de certeza negativa) e uma *zona intermédia* entre elas (área de incerteza).
13. A existência dessas três zonas suscita uma relevante questão: como o Poder Judiciário deve agir quando instado a sindicat a infringência à proporcionalidade quando o ato impugnado se insere dentro da zona intermediária de incerteza? Antolha -se-nos que deve prestigiar a escolha administrativa ou legislativa diante da ausência de parâmetros empíricos e jurídicos seguros de controle, bem como em atenção ao princípio da separação de Poderes, bem assim em homenagem à presunção de legitimidade dos atos administrativos e à presunção de constitucionalidade das leis.
14. O conteúdo do princípio da razoabilidade é mais *fluido e impreciso* do que o do princípio da proporcionalidade. Com efeito, o princípio da proporcionalidade possui uma *estrutura, analiticamente* composta de três elementos ou subprincípios, *mais bem definida* do que o princípio da razoabilidade. A relação entre tais princípios não é de *fungibilidade*, mas de *complementaridade*: cada qual tem sua valia intrínseca.

15. A razoabilidade de uma medida exige a satisfação cumulativa destes dois elementos: *racionalidade* (ausência de vícios *no raciocínio lógico ou na argumentação prática*) e *consenso* (*aceitação por uma comunidade*). A racionalidade pressupõe, portanto, possibilidade de *justificação* racional. Por sua vez, o consenso não precisa ser *universal*: basta que corresponda ao *senso comum*, que atenda ao *bom senso* do *homo medius*.

Com efeito, à diferença do princípio da proporcionalidade, cujos elementos foram notavelmente desenvolvidos pelo *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional alemão) após a Segunda Guerra Mundial, o princípio da razoabilidade floresceu e desenvolveu-se no sistema anglo-americano da *Common Law*.

Contudo, nesse sistema alude-se não ao princípio da razoabilidade, mas ao da *irrazoabilidade* (*unreasonableness*), embora não haja referência ao princípio da *desproporcionalidade*, mas apenas ao da proporcionalidade (*proportionality*).

Tal fato já diz algo sobre o papel desempenhado pelo princípio da irrazoabilidade no sistema da *Common Law*: trata-se de um instrumento para controlar a *absurdez* da lei e da atividade administrativa sob o prisma eminentemente *negativo*, ou seja, o controle judicial com base no princípio da irrazoabilidade cingir-se-ia a declarar a nulidade de ato legal ou administrativo *manifestamente* absurdo, irrazoável (*unreasonable*).

Essa concepção restritiva do controle judicial com base na razoabilidade alcançou sua máxima expressão no

juízo do caso *Associated Provincial Picture Houses v. Wednesbury Corporation*, mais conhecido como *Wednesbury case*, realizado em 1948 pelo Tribunal de Apelação britânico.

Nesse histórico julgamento, o Presidente do Tribunal (*Master of the Rolls*), Lord Greene, assentou as seguintes premissas:

It is true the discretion must be exercised reasonably. Now what does that mean? Lawyers familiar with the phraseology commonly used in relation to exercise of statutory discretions often use the word “unreasonable” in a rather comprehensive sense. It has frequently been used and is frequently used as a general description of the things that must not be done. For instance, a person entrusted with a discretion must, so to speak, direct himself properly in law. He must call his own attention to the matters which he is bound to consider. He must exclude from his consideration matters which are irrelevant to what he has to consider. If he does not obey those rules, he may truly be said, and often is said, to be acting “unreasonably”. Similarly, there may be something so absurd that no sensible person could ever dream that it lay within the powers of the authority. Warrington L.J. in Short v. Poole Corporation [1926] Ch. 66, 90, 91 gave the example of the red-haired teacher, dismissed because she had red hair. That is unreasonable in one sense¹². In another sense it is taking into consideration extraneous matters. It is so unreasonable that it might almost be described as being done in bad faith; and, in fact, all these things run into one another.¹³

Dessarte, para Lord Greene, há três sentidos para irrazoabilidade: (a) levar em consideração elementos estranhos ao caso, (b) deixar de considerar os elementos relevantes para a solução do caso e (c) comportar-se de maneira que nenhuma outra autoridade pública se comportaria, isto é, de modo tão absurdo e irrazoável que convizinhasse da má-fé.

Desde então, tais premissas ficaram conhecidas

como a *irrazoabilidade de Wednesbury* (*Wednesbury unreasonableness*) e passaram a servir de referência obrigatória para os julgados posteriores, legitimando o *Wednesbury test*. Todavia, hodiernamente há uma forte tendência de abandono¹⁴ do conceito restritivo de irrazoabilidade perfilhado no caso *Wednesbury*, nomeadamente na terceira premissa (segundo a qual irrazoável é a conduta que nenhuma outra autoridade pública adotaria, salvo se estivesse de má-fé).

É que, a prevalecer a concepção de irrazoabilidade plasmada no caso *Wednesbury*, o próprio princípio britânico da irrazoabilidade corre o sério risco de ser relegado a obliúvio, pela sua reduzidíssima utilidade (só serviria para controlar atos *extremamente irrazoáveis*) e pela inevitável e crescente utilização do princípio da proporcionalidade no Direito inglês, em virtude da integração do Reino Unido à União Europeia, onde o princípio da proporcionalidade é intensamente aplicado¹⁵.

Contudo, a decisão no caso *Wednesbury* teve o mérito de identificar os dois *elementos básicos* que compõem o moderno conceito de *irrazoabilidade*: a *racionalidade* (indicada na necessidade de considerar as circunstâncias relevantes e de não considerar circunstâncias impertinentes ao caso) e o *consenso* (indicado, ainda que de forma exagerada, na referência à conduta que nenhuma outra autoridade pública ousaria adotar).

Apesar de, confessadamente, potencializar ao extremo a necessidade de *objetivar o consenso*, Lord Greene chamou a atenção para o risco da adoção de conceitos *subjetivos* de

irrazoabilidade, porquanto o que é irrazoável para uns pode não o ser para outros, mesmo que todos estejam de boa-fé em busca da verdade:

It is true to say that, if a decision on a competent matter is so unreasonable that no reasonable authority could ever have come to it, then the courts can interfere. That, I think, is quite right; but to prove a case of that kind would require something overwhelming... It is not what the court considers unreasonable, a different thing altogether. If it is what the court considers unreasonable, the court may very well have different views to that of a local authority on matters of high public policy of this kind. Some courts might think that no children ought to be admitted on Sundays at all, some courts might think the reverse, and all over the country I have no doubt on a thing of that sort honest and sincere people hold different views. The effect of the legislation is not to set up the court as an arbiter of the correctness of one view over another. It is the local authority that is set in that position and, provided they act, as they have acted, within the four corners of their jurisdiction, this court, in my opinion, cannot interfere.¹⁶

Portanto, como afirmado acima, a razoabilidade de uma medida exige a satisfação *cumulativa* desses dois elementos: *racionalidade* (ausência de vícios *no raciocínio lógico ou na argumentação prática*)¹⁷ e *consenso* (*aceitação por uma comunidade*). A racionalidade pressupõe, portanto, possibilidade de *justificação* racional. Por sua vez, o consenso não precisa ser *universal*: basta que corresponda ao *senso comum*, que atenda ao *bom senso* do *homo medius*¹⁸.

Nessa ordem de ideias, exprime-se Manuel Atienza:

La idea de que parto es que lo razonable también es racional (tomada esta expresión en un sentido amplio), aunque lo racional pueda no ser razonable: todo lo razonable es racional, pero no todo lo racional es razonable. Una decisión jurídica es

*razonable en sentido estricto si, y sólo si, 1) se toma en situaciones en que no podría, o no sería aceptable, adoptar una decisión estrictamente racional; 2) logra un equilibrio óptimo entre las distintas exigencias que se plantean en la decisión, y 3) obtiene un máximo de consenso.*¹⁹

16. À semelhança do princípio da proporcionalidade, é possível falar em *maior ou menor cumprimento* do princípio da razoabilidade: *dentre os meios considerados razoáveis* (= que atendem ao princípio da razoabilidade), é factível, ao menos em tese, identificar *meios mais razoáveis* do que outros (= que concretizam e atendem melhor ao princípio da razoabilidade). Embora se possa afirmar que o princípio da razoabilidade é cumprido (meio *razoável*) ou não o é (meio *irrazoável*), não há negar a existência de meios *mais ou menos razoáveis* dentro da primeira categoria (de meios *razoáveis*).
17. Outrossim, é igualmente imperioso reconhecer a existência de uma *zona de razoabilidade* (área de certeza positiva), de uma *zona de irrazoabilidade* (área de certeza negativa) e de uma *zona intermediária* (área de incerteza).
18. Há uma *ordem lógica* na análise da razoabilidade: *primeiro* analisa-se a razoabilidade *in abstracto* da norma e, *em seguida*, aprecia-se a razoabilidade da norma *in concreto*, à luz das circunstâncias e peculiaridades do caso concreto.

É verdade que uma das vertentes mais relevantes da razoabilidade é a sua aplicação como dever de *harmonização do geral com o individual, ou seja, como dever de equidade (razoabilidade-equidade)*.

De fato, as *próprias normas* podem desatender os ditames da proporcionalidade e da razoabilidade *em tese* (v.g.:

uma série de hipóteses de aplicação compreendidas na norma, *abstratamente identificáveis*, revela-se desproporcional ou irrazoável) *ou em casos concretos específicos* (ou seja, quando a ofensa à proporcionalidade e/ou à razoabilidade só possa ser verificada examinando-se as peculiaridades do caso concreto).

Assim, tanto os critérios hermenêuticos tradicionais (literal, teleológico, sistemático, histórico-evolutivo, etc.) como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade podem ser utilizados para *evitar aplicações injustas, irrazoáveis, desproporcionais, não equitativas de normas*.

Aliás, uma das missões mais sublimes do julgador é a de *amoldar* o comando genérico e abstrato da lei às situações concretas da vida. Com efeito, qualquer leguleio, e até mesmo um computador, é capaz de fazer uma operação simples de subsunção de uma situação fática a uma situação prevista normativamente, mas a complexidade da vida exige muito mais do julgador para que se alcancem a justiça e a paz social. Para atingir esse desiderato, o juiz, interpretando todo o sistema, pode usar dos métodos hermenêuticos para fazer *interpretações corretivas* e, quando o sentido da norma for de tal sorte inequívoco que impeça uma interpretação corretiva, pode até mesmo *afastar sua aplicação ao caso concreto ou sua própria validade* com esteio nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

No entanto, *nem sempre é possível* delimitar *abstratamente e a priori* se a *própria lei* ou o *ato administrativo geral* malferem os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Portanto, *a própria norma, abstratamente considerada, deve ser razoável, ou seja, justificável racionalmente e lastreada num consenso mínimo (aceitável pelo senso comum), embora essa razoabilidade nem sempre seja fácil de ser aferida no plano normativo e a priori.*

Dessarte, o exame da razoabilidade em abstrato de uma norma ou de um ato administrativo geral não exclui a análise da razoabilidade *in concreto*, exames estes que se complementam.

19. A normatividade dos atos administrativos regulatórios, se aceita, não obsta, *de per si* só, ao seu controle judicial com espeque nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, visto que tais princípios também se prestam para controlar a validade de atos de caráter normativo, incluídos os com força de lei.

Entretanto, quanto à intensidade desse controle judicial, postula-se, doutrinária e jurisprudencialmente, certa *autocontenção (self restraint)* da parte do Judiciário, em virtude da natural complexidade de interesses envolvidos no ato regulatório, a reclamar uma prudente consideração das *consequências* geradas pela abrupta modificação do delicado subsistema regulado, maiormente em se tratando de ações de caráter coletivo. Os *impactos sistêmicos* devem ser detidamente ponderados pelo magistrado, num cauteloso juízo de *prognose* (abordagem *consequencialista*), devendo -se prestigiar, tanto quanto possível, as decisões *técnicas* das agências reguladoras, evitando-se que o juízo técnico da agência reguladora seja simplesmente substituído pelo juízo técnico dos peritos judiciais, os quais, por via de regra, não têm a

mesma visão global da agência reguladora.

20. Os tratadistas, de modo geral, tanto os nacionais como os estrangeiros, soem empregar os termos “sindicar”, “controlar”, “fiscalizar”, “apreciar”, “rever”, “revisar”, “examinar”, “investigar” e termos quejandos em relação ao ato administrativo, especialmente no que toca ao mérito administrativo, como se fossem sinônimos de “anular”, “declarar a nulidade”, “invalidar”, “corrigir”, “substituir”, “modificar”, “alterar”. A jurisprudência pátria também procede a essa indevida e inconveniente associação. Todavia, essa sinonímia, embora possa existir na linguagem cotidiana, deve ser evitada na linguagem científica, que demanda maior precisão.

Com efeito, “apreciar” um ato administrativo não é o mesmo que “anular” esse ato. Da “apreciação” do ato administrativo pode resultar, *ou não*, a sua “anulação”: a anulação do ato é uma possível consequência da atividade de “apreciação”.

Da mesma forma, “controlar” judicialmente o ato administrativo não equivale a “invalidá-lo” nem a “corrigir-lhe” os eventuais defeitos: “controlar” judicialmente o ato administrativo é simplesmente *analisá-lo, perscrutá-lo, examiná-lo* judicialmente. Como *decorrência* desse *controle*, poderá, *eventualmente*, advir a anulação, a correção, a substituição ou a modificação do ato administrativo.

Portanto, impende deixar bem claro que “sindicar”, “controlar”, “fiscalizar”, “apreciar”, “rever”, “revisar”, “examinar” e termos equiparentes configuram uma atividade de *mera cognição*, e não *de decisão*. A atividade *decisória* é *qualitativamente diversa* e necessariamente *posterior*

à atividade *cognitiva*. “Anular”, “declarar a nulidade”, “invalidar”, “corrigir”, “substituir”, “modificar”, “alterar” são atividades de natureza *decisória* que podem, *ou não*, subseguir-se à “análise”, ao “estudo”, à “apreciação” do ato administrativo. Se, após o “controle” do ato administrativo (atividade *de cognição*), o juiz não encontrar nenhum vício a maculá-lo, não haverá “anulação”, “substituição” ou “correção” a ser determinada; se, ao revés, depois de “sindicar” o ato administrativo, o juiz deparar algum vício no ato, poderá então “anulá-lo”, “substituí-lo”, “corrigi-lo” (atividade *decisória*).

Embora essa confusão entre a *atividade cognitiva* e o *resultado eventualmente dela derivante* (atividade *decisória*) seja até frequente na linguagem coloquial, na linguagem científica essa confusão conceitual dificulta sobremodo a compreensão da matéria.

A essa luz, quando se diz que o “mérito do ato administrativo é *insindicável* pelo Poder Judiciário”, quer-se significar, no mais das vezes, que o mérito do ato não pode ser *substituído* pelo juiz, isto é, que o juiz não pode substituir o juízo de mérito do administrador (= juízo de conveniência e oportunidade) pelo seu próprio juízo de mérito (atividade *decisória*).

Contudo, tal expressão não pode jamais significar que o mérito do ato administrativo não possa ser *analisado, apreciado, investigado, examinado* judicialmente (atividade *meramente cognitiva*). *Nenhum aspecto* do ato administrativo, discricionário ou vinculado, escapa ao *controle* judicial: até mesmo o *mérito* do ato administrativo

discricionário (*conveniência e oportunidade*) está sujeito ao controle, à apreciação, à sindicância, ao exame judicial (atividade *meramente cognitiva*). A *cognição judicial* sobre o ato administrativo, no sistema jurídico-positivo brasileiro, é a *mais ampla possível*: incide sobre *todos os aspectos* do ato administrativo, *sem exceção*. Ademais, não há atos administrativos, que, por sua natureza, sejam insuscetíveis de controle, de exame, de apreciação, pelo Poder Judiciário.

21. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade impõem a análise de *todos os aspectos* do ato administrativo, pois nenhum desses aspectos pode subsistir validamente se ultrapassar as fronteiras da proporcionalidade e da razoabilidade: tais princípios constitucionais aplicam-se a *toda* a atividade administrativa.

Até mesmo a *conveniência e a oportunidade* do ato administrativo (= mérito) submetem-se aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Contemporaneamente, assim como já não se pode falar em mera “reserva legal”, que foi substituída pela “reserva legal proporcional e razoável”, também já não se pode falar em mera “conveniência e oportunidade”, mas em *conveniência e oportunidade proporcionais e razoáveis*, porquanto o juízo irrazoável ou desproporcional de conveniência ou de oportunidade é *inconstitucional*.

Dessarte, todos os aspectos do ato administrativo, incluídos os juízos de *conveniência* e de *oportunidade* que compõem o “mérito” do ato discricionário, devem passar pelos *testes da proporcionalidade e da razoabilidade*.

22. O mérito do ato administrativo discricionário (juízo de con-

veniência e oportunidade), além de *integralmente sindicável, analisável* (no sentido de *cognoscível*) pelo Judiciário, é *também* passível de anulação, correção ou substituição pelo Judiciário (atividade *decisória reformadora*) *quando vulnerar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade*. Ou seja: a *cognição* do mérito do ato administrativo pelo Judiciário é *plena e profunda*: o *poder de anulá-lo, substituí-lo ou reformá-lo*, com fulcro nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, é que é *limitado*, pois tal poder só é exercitável *se e na exata medida* em que houver ofensa a tais princípios constitucionais.

Não há, pois, no ato administrativo discricionário um *núcleo incognoscível pelo Judiciário*: o que há é um *núcleo imodificável pelo Judiciário*, a saber: aquele *núcleo* que não tenha desbordado dos limites da proporcionalidade e da razoabilidade (= núcleo proporcional e razoável).

Assim, o juízo administrativo de oportunidade e conveniência será, em primeiro lugar, *amplamente* sindicado, analisado, perquirido (= juízo *cognitivo*) pelo magistrado à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; em seguida, verificando o magistrado que o juízo administrativo de conveniência e oportunidade se conteve dentro dos lindes da razoabilidade e da proporcionalidade, *manterá a higidez desse juízo*, declarando que *não pode anulá-lo, corrigi-lo ou substituí-lo* porque legitimamente exercido pela Administração, caso em que julgará *improcedente* o pedido de anulação, correção ou substituição (*com resolução do mérito processual*), em vez de extinguir o processo *sem resolução do mérito processual* por *impossibilidade jurídica*

do pedido.

- 23.** Não há diferença ontológica substancial entre a discricionariedade técnica e a discricionariedade pura, quer no que respeita ao exame da proporcionalidade e da razoabilidade, quer no que concerne aos efeitos das decisões judiciais. A essa luz, a discricionariedade *técnica* seria apenas uma *espécie* de discricionariedade administrativa *pura*, a qual admite juízos de ordem política, econômica, social, *técnica*, etc.

Assim sendo, não há nenhuma excepcionalidade no controle judicial da proporcionalidade e da razoabilidade da discricionariedade técnica em relação à discricionariedade administrativa pura: os *juízos técnicos* da Administração devem ser *razoáveis e proporcionais*, sob pena de nulidade por inconstitucionalidade. Demais disso, *nos mesmos casos* em que é admissível a *substituição direta* do ato pela decisão judicial em relação aos atos discricionários em geral (discricionariedade *pura*), será igualmente cabível a *substituição* do ato praticado com báculo em discricionariedade *técnica* (como, *v.g.*, nos casos em que há redução da discricionariedade a zero em face das circunstâncias concretas da situação).

- 24.** A utilização, nas normas, de conceitos jurídicos indeterminados não impõe diferenciação considerável no exame judicial da proporcionalidade e da razoabilidade dos atos administrativos, nem em relação às consequências das decisões judiciais a respeito desses atos.

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade não são capazes de levar o intérprete/aplicador, *em todos os casos*, a uma única solução justa. *Em alguns casos*

extraordinários, poderão fazê-lo, mas, na maioria dos casos, tal não ocorre, até mesmo porque *a proporcionalidade e a razoabilidade também são conceitos jurídicos indeterminados*.

Conquanto a proporcionalidade e a razoabilidade sejam, elas mesmas, conceitos jurídicos indeterminados, ambas atuam na *interpretação* desses conceitos e na *redução da indeterminação* (imprecisão, vagueza, ambiguidade) que caracteriza os conceitos jurídicos determinados.

Com efeito, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade excluem as interpretações irrazoáveis e desproporcionais, estreitando, dessarte, o “halo conceitual” (zona de incerteza) que envolve tais conceitos indeterminados e colaborando para a redução do grau de indeterminação desses conceitos.

De fato, a plurivocidade interpretativa ocorre, só e unicamente, entre interpretações razoáveis e proporcionais: não há possibilidade de escolha entre interpretações razoáveis e proporcionais e interpretações irrazoáveis e desproporcionais. Assim, ao reduzir o leque de interpretações possíveis, por meio da exclusão das interpretações irrazoáveis e desproporcionais, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade restringem o grau de indeterminação dos conceitos jurídicos indeterminados.

25. A indeterminação do conceito pode decorrer tanto da *imprecisão do vernáculo* como do *contexto* em que está inserido o conceito. Pode decorrer ainda da necessidade de avaliação da situação concreta sob uma perspectiva *futura*, a demandar um *juízo de prognose*. O controle da razoabilidade e da pro-

porcionalidade sobre tais aspectos do conceito indeterminado não é excluído em nenhuma dessas hipóteses.

26. *Ainda que seja aceita a distinção entre discricionariedade e conceitos jurídicos indeterminados*, não há diferença substancial quanto ao controle judicial da proporcionalidade e da razoabilidade dos atos administrativos respaldados em ambas as categorias, nem quanto às consequências das decisões judiciais a respeito desses atos, uma vez que é inaceitável a teoria da única solução correta atinente à clarificação dos conceitos jurídicos indeterminados.
27. A doutrina administrativista tem reconhecido a existência do fenômeno da “redução da discricionariedade a zero”, que ocorre quando um ato, *em tese, discricionário*, torna-se *vinculado* em virtude da eliminação *in concreto* da possibilidade de outra escolha admissível. Por outra forma: ao indicarem uma única solução juridicamente aceitável, as especificidades do caso concreto eliminam a discricionariedade que caracteriza o ato *in thesi*, transfazendo-o, *naquele caso*, em ato vinculado.

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade assumem um papel de suma importância na redução da discricionariedade a zero, pois, juntamente com outros princípios e regras jurídicas, servem justamente para determinar *se, quais e em que medida* as peculiaridades do caso concreto justificam essa excepcional redução da discricionariedade do ato administrativo.

À conta disso, pode-se asseverar que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, sobre *limitarem*, no

mais das vezes, a discricionariedade dos atos administrativos, são capazes de *eliminá-la por inteiro* em casos excepcionais, constituindo valiosos instrumentos de controle do ato administrativo.

Portanto, a redução da discricionariedade a zero pode decorrer da aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade pelo próprio administrador ou pelo Poder Judiciário, se instado a sindicá-la a legitimidade do ato administrativo. Nesta última hipótese, como não sobreresta nenhuma alternativa juridicamente admissível, porquanto *só há uma única solução proporcional e razoável a ser adotada*, a decisão do Poder Judiciário pode *substituir diretamente* a decisão administrativa, não havendo falar em usurpação da discricionariedade administrativa, simplesmente porque não a há no caso concreto. O controle jurisdicional em tais situações excepcionais *não é meramente “negativo”*, mas *“positivo”*²⁰, porque há parâmetros empíricos e jurídicos hábeis a determinar qual a única solução proporcional e razoável a ser tomada.

28. Tanto os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade como a teoria dos motivos determinantes constituem valiosos instrumentos de controle judicial dos atos administrativos, assinaladamente dos discricionários, que se *complementam mutuamente*.

De feito, ao vincular a Administração aos motivos determinantes invocados, mesmo nos atos em que a motivação seria dispensável (atos discricionários), a teoria dos motivos determinantes reduz a margem de discricionariedade da Administração e possibilita o controle desses motivos determinantes com fulcro nos princípios da proporcionalidade e

da razoabilidade. É difícil, senão impossível, analisar a razoabilidade e a proporcionalidade de um motivo não enunciado, não declinado, não conhecido. Não se pode controlar o que se desconhece. Demais, seria de escassa utilidade controlar a razoabilidade e a proporcionalidade de um motivo que pudesse simplesmente ser substituído por outro a qualquer momento.

Dessarte, a teoria dos motivos determinantes *amplia o raio de alcance* (âmbito de aplicação) dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como *possibilita -lhes maior eficácia*.

BIBLIOGRAFIA

AARNIO, Aulis. Reglas y Principios en el Razonamiento Jurídico. *Anuario da Faculdade de Direito da Coruña*, nº 4, p. 593-602, 2000.

ALEXY, Robert. Colisão de Direitos Fundamentais e Realização de Direitos Fundamentais no Estado de Direito Democrático. *Revista de Direito Administrativo*, n. 217. Rio de Janeiro, p. 67-79, jul./set. 1999.

_____. *Constitucionalismo Discursivo*. Trad.: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. Sobre a Estrutura dos Princípios Jurídicos. *Revista Internacional de Direito Tributário*. Belo Horizonte, v. 3, p. 155-167, jan./jun. 2005.

_____. *Teoria da Argumentação Jurídica*. Trad.: Zilda Hutchinson. São Paulo: Landy, 2001. 355 p.

_____. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. 3ª reimpresión. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. 607 p.

_____. Vícios no Exercício do Poder Discricionário. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, nº 779, p. 11-46, setembro de 2000.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O Dever de Fundamentação Expressa*

de Actos Administrativos. Coimbra: Almedina, 1992.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad.: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2006. 240 p.

ATIENZA, Manuel. *Para una Razonable Definición de “Razonable”*. Disponível em: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01338341924540495698802/cuaderno4/Doxa4_13.pdf. Acesso em: 11 mar. 2008.

_____. Sobre lo Razonable en el Derecho. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 9, nº 27, p. 93-110, sept./dic., 1989.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 176 p.

_____. Proporcionalidade e Direito Tributário. *Direito Tributário: Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo, 2003, p. 330-347.

BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Colíridor: Homero Pires. São Paulo: Saraiva, 1932.

_____. *Os Atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo Ante a Justiça Federal*. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1893. 249 p.

BARROS, Suzana de Toledo. *O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. 419 p.

_____. *Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996. 300 p.

_____. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: Exposição Sistemática da Doutrina e Análise Crítica da Jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2004. 299 p.

BERNARDES, Juliano Taveira. *Controle Abstrato de Constitucionalidade: Elementos Materiais e Princípios Processuais*. São Paulo: Saraiva, 2004. 513 p.

BINENBOJM, Gustavo. *A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira: Legitimidade Democrática e Instrumentos de Realização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 282 p.

BITTENCOURT, C. A. Lúcio. *O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*. Rio de Janeiro: Forense, 1968. 164 p.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 793 p.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 6. ed. Trad.: Maria Celeste Santos. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BRAGA, Valeschka e Silva. *Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade*. Curitiba: Juruá, 2004.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva-IDP, 2007.

_____. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

BUECHELE, Paulo Arminio Tavares. *O Princípio da Proporcionalidade e a Interpretação da Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Deuxième Edition Revue et Augmentée. Paris: Librairie Générale de Droit et de

Jurisprudence, 1969.

CALDERON, Juan A. Gonzalez. *Curso de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Guillermo Kraft, 1943.

CALLEJÓN, María Luisa Balaguer. *La Interpretación de la Constitución por la Jurisdicción Ordinaria*. Madrid: Civitas, [s.d.]. 194 p.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2006. 1522 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 1008 p.

CAPPELLETTI, Mauro. *Il Controllo Giudiziario di Costituzionalità Delle Leggi nel Diritto Comparato*. Ristampa inalterata. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1979. 134 p.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: RT, 2000. 484 p.

COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. 176 p.

CONAC, Gérard; MAUS, Didier (Directeurs). *L'exception d'inconstitutionnalité: Expériences Etrangères; Situation Française*. Paris: STH — Centre de Recherche de Droit Constitutionnel de l'Université de Paris I, 1990. Les Cahiers Constitutionnels de Paris I.

COSTA, José Manuel M. Cardoso da. *A Jurisdição Constitucional em Portugal*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1992. 71 p.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição Constitucional Democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 475 p.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de Constitucionalidade: Teoria e*

Prática. Salvador: JusPodivm, 2006. 320 p.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Reclamação Constitucional no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000. 544 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DUHAMEL, Olivier; MÉNY, Yves. *Dictionnaire Constitutionnel*. Paris: PUF, 1992. 1112 p.

DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad.: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 568 p.

EISENMANN, Charles. *La Justice Constitutionnelle et la Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche*. Paris: Economica — Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1986. 383 p.

ENTERRÍA, Eduardo García de. *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*. Tercera edición (reimpresión). Madrid: Civitas, 1988. 264 p.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Hermenêutica*. São Paulo: Malheiros, 2004. 281 p.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *Controle da Constitucionalidade na Omissão Legislativa: Instrumentos de Proteção Judicial e seus Efeitos*. Curitiba: Juruá, 2001. 173 p.

FERNANDES, André Dias. A Inadmissibilidade de Provas Ilícitas e a Suposta Inaplicabilidade do Princípio da Proporcionalidade na Visão do STF. *Repertório IOB de Jurisprudência*, São Paulo, nº 15/2002, v. 3, pp. 408-415, verbete nº 3/19357, 1ª quinzena de agosto de 2002.

_____. Controle de Constitucionalidade e Supremacia Constitucional: uma Nova Visão. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 333, pp. 409-423,

jan./fev./mar. de 1996; *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados* (RTJE), São Paulo, v. 156, pp. 67-89, 1997.

_____. *Eficácia das Decisões do STF em ADIn e ADC: Efeito Vinculante, Coisa Julgada Erga Omnes e Eficácia Erga Omnes*. Salvador: JusPodivm, 2009. 313 p.

_____. Inconstitucionalidade e Constitucionalidade Supervenientes, Revogação e Controle de Constitucionalidade. *Revista do Instituto dos Magistrados do Ceará*, Fortaleza, ano 3, nº 6, pp. 211-227, jul./dez. de 1999.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade*. 4. ed. São Paulo: RT, 1999. 286 p.

FERRAZ, Roberto (Coord.). *Princípios e Limites da Tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FERREIRA, Luiz Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

_____. *Teoria Geral do Estado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1975, v. I.

FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. *Conceitos Jurídicos Indeterminados e Discrecionalidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FRIESENHAHN, Ernst. *La Giurisdizione Costituzionale nella Repubblica Federale Tedesca*. Trad. ital.: Angelo Antonio Cervati. Milano: Giuffrè, 1965. 150 p. In: Quaderni della giurisprudenza costituzionale, 4.

GALEOTTI, Serio. *La Nuova Costituzione Francese*. Milano: Giuffrè, 1960. 83 p.

GHIGLIANI, Alejandro E. *Del “Control” Jurisdiccional de Constitucionalidad*. Buenos Aires: Depalma, 1952. 133 p.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte-Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo-Del Rey, 2003. Tomo I.

GORDO, Alfonso Pérez. *El Tribunal Constitucional y sus Funciones*. Barcelona: Bosch, 1982. 190 p.

GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos Fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil*. São Paulo: RT, 2003. 233 p.

GUERRA, Sérgio. *Controle Judicial dos Atos Regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. Discrecionariiedade Técnica e Agências Reguladoras: uma Abordagem em Sede Doutrinária e Pretoriana. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coordenadores). *Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 869-907.

_____. O Princípio da Proporcionalidade na Pós-modernidade. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abr./maio/jun. de 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 03 mar. 2008.

_____. *Inovação Jurisdicional*. Rio de Janeiro: FGV-Direito Rio, s.d. Apostila. 62 p.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2001. 174 p.

_____. *Teoria Processual da Constituição*. São Paulo: Celso Bastos, 2000.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista*

e “Procedimental” da Constituição. Trad.: Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. 55 p.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre Facticidade e Validade*. 2. ed. Trad.: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I. 354 p.

HAINES, Charles Grove. *The American Doctrine of Judicial Supremacy*. New York: Russell & Russell inc., 1959. 705 p.

HECK, Luís Afonso. *O Tribunal Constitucional Federal e o Desenvolvimento dos Princípios Constitucionais: Contributo para uma Compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995. 336 p.

JORGE NETO, Nagibe de Melo. *Jurisdição, Democracia e Direitos Fundamentais: o Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário*. 2007. 204 p. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2007.

KELSEN, Hans. *La Giustizia Costituzionale*. Milano: Giuffrè, 1981. 315 p.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e Autoridade da Sentença*. 3. ed. brasileira. Trad.: Ada Pellegrini Grinover, Alfredo Buzaid e Benvindo Aires. Rio de Janeiro: Forense, 1984. 332 p.

LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Controle de Constitucionalidade à Luz da Jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 170 p.

LUCHAIRE, François. *Le Conseil Constitutionnel*. Paris: Economica, 1980. 435 p.

MARTÍNEZ, Asunción García. *El Recurso de Inconstitucionalidad: el Proceso Directo de Inconstitucionalidad*. Madrid: Trivium, 1992. 244 p.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira (Coords.). *Ação Declaratória de Constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 1995. 235 p.

_____. *Controle Concentrado de Constitucionalidade: Comentários à Lei nº 9.868, de 10-11-1999*. São Paulo: Saraiva, 2001. 357 p.

MARTINS, Leonardo. Proporcionalidade como Critério do Controle de Constitucionalidade (Problemas de sua Recepção pelo Direito e Jurisdição Constitucional Brasileiros). *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, nº 101, p. 193-233, mar. 2006.

MAURA, Andrés Ribas. *La Cuestión de Inconstitucionalidad*. Madrid: Universitat de les Illes Balears (UIB), 1991. 160 p. Cuadernos Civitas.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 936 p.

_____. *Discrecionalidade e Controle Jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade: Aspectos Jurídicos e Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990. 371 p.

_____. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade*.

2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor-IBDC, 1999. 518 p.

_____. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996. 327 p.

_____. O Princípio da Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº 5, agosto de 2001.

Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 04 mar. 2008.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, t. III. 648 p.

_____. *Tratado de Direito Privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954, v. IV.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: Constituição e Inconstitucionalidade*. 3. ed. Coimbra: Coimbra editora, 1996, t. II. 546 p.

_____. (Org.) *Perspectivas Constitucionais: nos 20 Anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, v. II. 1052 p.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 863 p.

_____. *Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais: Garantia Suprema da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 342 p.

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MORAES, Germana de Oliveira (Coord.). *Temas Atuais de Direito Administrativo*. Fortaleza: ABC Fortaleza, 2000.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Justiça Constitucional: Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. 553 p.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Direito Regulatório: a Alternativa Participativa e Flexível para a Administração Pública de Relações Setoriais Complexas no Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NEVES, A. Castanheira. *O Problema da Constitucionalidade dos Assentos*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994. 124 p.

NEVES, Marcelo. *Teoria da Inconstitucionalidade das Leis*. São Paulo: Saraiva, 1988. 178 p.

NOSETE, Jose Almagro. *Justicia Constitucional: Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Dykinson, 1980. 447 p.

OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coordenadores). *Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

PONTES, Helenilson Cunha. *O Princípio da Proporcionalidade e o Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, 2000.

RODRÍGUEZ, José M. Martínez Pereda; RIVAS, Juan José González et al. (Preparadores). *Constitución Española: Doctrinas del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Segunda edición. Madrid: Colex, 1993. 804 p.

ROUSSEAU, Dominique. *La Justice Constitutionnelle en Europe*. Paris: Montchrestien, 1992. 160 p. Collection: Clefs/Politique.

SÁNCHEZ-CRUZAT, Jose Manuel Bandrés. *Derecho Fundamental ao Processo Debido y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Aranzadi, 1992. 683 p.

SARMENTO, Daniel. Os Princípios Constitucionais e a Ponderação de Bens. In: *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 35-98.

SEGADO, Francisco Fernandez. *El Sistema Constitucional Español*. Madrid: Dykinson, 1992.

_____. *La Jurisdicción Constitucional en España*. Madrid: [s. n.], 1984. 194 p.

SIERRA, Raul Bocanegra. *El Valor de las Sentencias del Tribunal*

Constitucional. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982. 286 p. Colección: Estudios – Derecho Público.

SILVA, Clarissa Sampaio. *Limites à Invalidação dos Atos Administrativos*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O Proporcional e o Razoável. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 91, v. 798, p. 23-50, abr. 2002.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma Nova Crítica do Direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. 919 p.

STUMM, Raquel Denize. *Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 1003 p.

TRIBE, Laurence H. *American Constitutional Law*. Second edition. First reprint. New York: The Foundation Press, inc., 1991. 1778 p.

VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 413 p.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *La Giustizia Costituzionale*. Nuova edizione. [Bologna]: il Mulino, 1989. 532 p.

ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. 107 p.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional*. São Paulo: RT, 2001. 166 p.

APÊNDICE

Gráfico das Zonas de Proporcionalidade e Desproporcionalidade

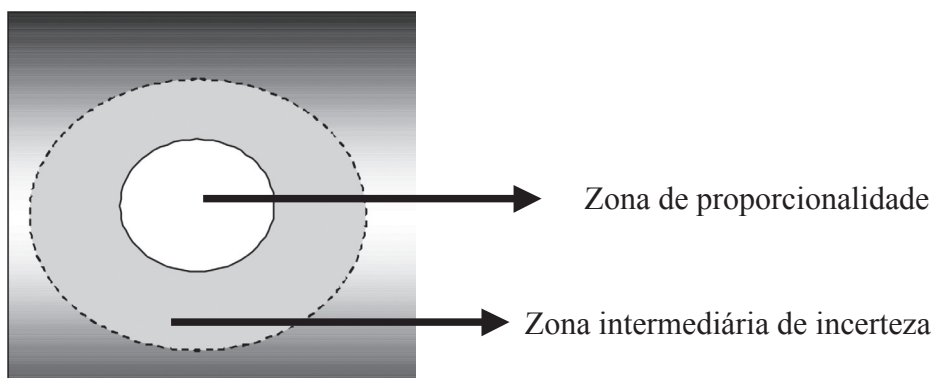
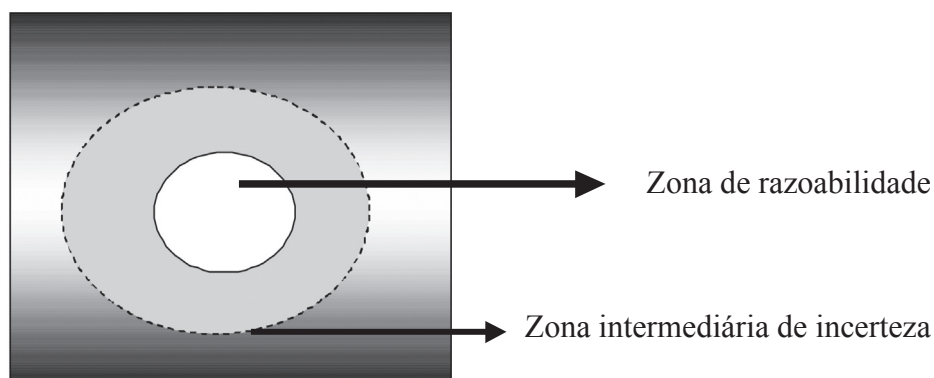


Gráfico das Zonas de Razoabilidade e Irrazoabilidade



NOTAS

¹ Versão *condensada* do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado como requisito parcial para aprovação no curso MBA em Poder Judiciário promovido pela

FGV-Direito - Rio em convênio com a Esmafe - TRF-5ª Região.

² Juiz federal substituto da 1ª Vara da Seção Judiciária do Ceará. Mestre em Direito (UFC). MBA em Poder Judiciário (FGV).

³ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 130-131.

⁴ ALEXY, Robert. Sobre a Estrutura dos Princípios Jurídicos. *Revista Internacional de Direito Tributário*. Belo Horizonte, v. 3, p. 155-167, jan./jun. 2005, p. 160.

⁵ Rcl-AgR 1067/RS. Pleno. Rel.: Min. OCTAVIO GALLOTTI. DJU: 03.09.1999, p. 27. Grifou-se.

⁶ Sobretudo ao seu *direito fundamental* à efetividade da prestação jurisdicional.

⁷ O acórdão final recebeu a subseqüente ementa: “O Plenário deste Supremo Tribunal fixou o entendimento de que a decisão prolatada no julgamento liminar da ADC nº 4-DF, Rel. Min. Sydney Sanches, referente à concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, não se aplica aos casos que tenham por objeto matéria de natureza previdenciária. Precedentes: Reclamações nºs 1.122 e 1.015, Rel. Min. Néri da Silveira; 1.014, Rel. Min. Moreira Alves. Reclamação julgada improcedente” (Rcl-AgR 1067/RS. Pleno. Rel.: Min. Ellen Gracie. DJU: 14.02.2003, p. 60.). Tal entendimento foi posteriormente cristalizado na súmula nº 729 do STF: “A decisão na ADC-4 não se aplica à antecipação de tutela em causa de natureza previdenciária”.

⁸ Como, por exemplo, se observa na seguinte ementa: “Reclamação: descabimento: antecipação de tutela que, quanto à questão de fundo — integralidade de pensão de servidor público — está de acordo com a jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal, além de se tratar de questão previdenciária, que não é alcançada pelas vedações da L. 9.494/97 objeto da ADC 4-MC. Precedentes” (Rcl-AgR 3935/CE. Pleno. Rel.: Min. Sepúlveda Pertence. DJU: 10.08.2006, p. 20.).

⁹ Rcl-AgR 1132/RS. Rel.: Min. Celso de Mello. Pleno. DJU: 04.04.2003, p. 39. Grifou-se.

¹⁰ HC 80.949-RJ. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJU: 14.12.2001, p. 26. Cf. Informativo nº 250 do STF. Do voto do Relator, colhe-se ainda o seguinte excerto: “[...] 17. E delas advém — quando não a recusa frontal do princípio de exclusão da prova ilícita — o apelo, sempre que se cuide da apuração de crimes graves, à necessidade de temperar a sua aplicação, em cada caso, à luz do princípio da proporcionalidade. 18. Apelo esse freqüentemente enriquecido com a invocação de parte significativa da doutrina e da jurisprudência alemãs, minudentemente resenhadas por Costa Andrade. 19. Na questão, entretanto — como em tantas outras — a recepção desavisada de teorias jurídicas estrangeiras é extremamente perigosa, pela diversidade dos dados dogmáticos de que partem, em relação ao nosso ordenamento. 20. Basta notar que, na Alemanha, a solução do problema da admissibilidade, ou não, da prova ilícita no processo não arranca de norma constitucional específica, mas, ao contrário, busca fundamento em princípios extremamente fluidos da Lei Fundamental, a exemplo daquele da dignidade

da pessoa humana. 21. Na ordem constitucional brasileira, ao contrário — inspirada no ponto pelo art. 32, 6, da Constituição portuguesa —, a opção pelo repúdio à prova ilícita é inequívoca: ‘Art. 5º [...] LVI. São inadmissíveis no processo as provas obtidas por meios ilícitos.’” Grifou-se.

¹¹ RHC 90376. Relator: Min. Celso de Mello. DJU: 18.05.2007, p. 113. Grifou-se. No mesmo sentido, cf. ainda: HC 82788. Rel.: Min. Celso de Mello. DJU: 02.06.2006, p. 43.

¹² Esse exemplo de irrazoabilidade mencionado por Lord Greene — da professora demitida por ter cabelo vermelho — evidencia a estreita relação da razoabilidade com o princípio da *isonomia*: a utilização de *elementos impertinentes* como critério de discriminação na aplicação do princípio da isonomia material (“tratar desigualmente os desiguais”) é irrazoável em face do vício de raciocínio consistente na *falta de correlação lógica* entre o critério eleito e o fim visado, sendo, pois, ofensiva ao princípio da razoabilidade. Portanto, os princípios da razoabilidade e da isonomia *complementam-se*.

¹³ Disponível em: http://en.wikipedia.org/wiki/Wednesbury_unreasonableness. Acesso em: 08 mar. 2008. Grifou-se.

¹⁴ Segundo Paul Craig, o precedente *Wednesbury* às vezes chega a ser distorcido para não se admitir sua superação por amor ao sistema de vinculação aos precedentes (*binding precedents system*) vigente no regime da *Common Law*. A insatisfação com a excessiva estreiteza do conceito de irrazoabilidade cristalizado no caso *Wednesbury* é bem retratada nesta passagem de Lord Cooke: “And I think that the day will come when it will be more widely recognised that *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223 was an *unfortunately retrogressive decision in English administrative law*, insofar as it suggested that there are degrees of unreasonableness and that only a very extreme degree can bring an administrative decision within the legitimate scope of judicial invalidation. The depth of judicial review and the deference due to administrative discretion vary with the subject matter. It may well be, however, that the law can never be satisfied in any administrative field merely by a finding that the decision under review is not capricious or absurd.” (*Apud* LE SUEUR, Andrew. *The Rise and Ruin of Unreasonableness?* Disponível em: <http://209.85.165.104/custom?q=cache:y7e1efcuP6sJ:adminlaw.org.uk/docs/ALBA-A%2520Le%2520Sueur%2520paper.doc+unreasonableness+and+proportionality&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=5>. Acesso em: 08 mar. 2008. Grifou-se.

¹⁵ Embora ainda haja certa resistência ao emprego do princípio da *proporcionalidade* pelas cortes britânicas, há uma nítida evolução no sentido de aplicá-lo *também* aos casos em que não estejam envolvidas normas comunitárias europeias, mas apenas a *domestic law*.

¹⁶ *Apud* LE SUEUR, Andrew. *The Rise and Ruin...*, cit., p. 1. Grifou-se.

¹⁷ “Una decisión jurídica es estrictamente racional si y sólo si: 1) Respeto las reglas de la lógica deductiva (lo que Aarnio [1987, 1 y 1987, 2] llama “Racionalidad L”). Por “lógica deductiva” hay que entender aquí la lógica clásica de predicados de primer

orden. Esta lógica contiene reglas que tienen poco que ver con las formas naturales de razonar, pero ello no pone en peligro el requisito en cuestión que enuncia sólo una condición necesaria pero no suficiente: para tomar una decisión estrictamente racional hay que no incumplir una regla de la lógica, pero se pueden cumplir todas las reglas de la lógica y tomar decisiones no estrictamente racionales y, desde luego, no razonables. 2) Respetar los principios de la racionalidad práctica (lo que Aarnio [1987, 1 y 1987, 2], inspirándose esencialmente en Alexy [cfr. Alexy, 1978], llama «Racionalidad D»), a saber, los principios de: consistencia, eficiencia, coherencia, generalización y sinceridad. 3) Se adopta sin eludir la utilización de alguna fuente del Derecho de carácter vinculante. 4) No se adopta sobre la base de criterios éticos, políticos, etc., no previstos específicamente (aunque pudieran estarlo genéricamente) por el ordenamiento jurídico.” (ATIENZA, Manuel. *Para una razonable definición de “razonable”*. Disponível em: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01338341924540495698802/cuaderno4/Doxa4_13.pdf. Acesso em: 11 mar. 2008.)

¹⁸ Nessa linha, declarando a nulidade de ato discricionário com fulcro no princípio da razoabilidade por ofensa ao *bom senso*, confira-se a seguinte ementa de acórdão do TRF-1ª Região: “DIREITO ADMINISTRATIVO. POLÍCIA SANITÁRIA. POSTO DE FISCALIZAÇÃO. ÔNUS DA ADMINISTRAÇÃO. LOCALIZAÇÃO INADEQUADA PARA A IMPETRANTE. *ACRÉSCIMO DE 800 KM EM SEU TRAJETO. FALTA DE RAZOABILIDADE*. 1. Não há falar que a impetrante está a se insurgir contra ato normativo, uma vez que suas atividades — industrialização e comércio de laticínios — ensejam aplicação concreta e imediata da Instrução Normativa em discussão. Mandado de segurança preventivo não pode ser confundido com mandado de segurança contra lei em tese. 2. Não há dúvida de que o mandado de segurança está-se dirigindo contra ato discricionário da Administração, perante o qual não se pode falar, a rigor, em *direito*, mas em *interesse*. Todavia, é certo que hoje não mais vige a concepção tradicional de que o ato discricionário não estaria sujeito a controle judicial. O ato discricionário está sujeito, sim, a controle perante a Constituição. O *interesse* deve, *no caso*, ser equiparado a *direito*, e, diante dos elementos juntados à inicial e em face da omissão da autoridade em negar os fatos narrados, tal direito considera-se líquido e certo. 3. *Cuida-se de controlar o ato administrativo em face dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. O bom senso diz que não é justo obrigar empresa a dar uma volta de 800 km para se submeter a fiscalização dos produtos que transporta, um controle que, como se sabe, é quase sempre meramente burocrático. [...]*” (TRF-1ª Região, AMS 2002.43.00.000150-0/TO, Rel. Desembargador Federal João Batista Moreira, Quinta Turma, DJU: 08.03.2007, p. 112). Grifou-se.

¹⁹ ATIENZA, Manuel. *Para una Razonable Definición de “Razonable”*. Disponível em: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01338341924540495698802/cuaderno4/Doxa4_13.pdf. Acesso em: 11 mar. 2008, p. 193. Grifou-se. Cf. também, do mesmo autor: Sobre lo Razonable en el Derecho. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 9, nº 27, p. 93-110, sept./dic., 1989. Como se deduz do lançamento transcrito, o jusfilósofo espanhol distingue entre razoabilidade em sentido *estrito* e razoabilidade em sentido *amplo*: estúltima exige *racionalidade*, ao passo que aquela

a dispensa, priorizando o requisito do *consenso*.

²⁰ Em rigor, como referido anteriormente, o “*controle*” do ato (atividade *cognitiva*) não deve ser confundido com os seus *potenciais resultados* (anulação, modificação ou substituição do ato). Aliás, não há um nexo de causalidade *direto*, mas *meramente remoto*, entre esses potenciais resultados e o controle judicial (atividade *cognitiva*): a causa *direta* desses potenciais resultados é a atividade *decisória* exercida pelo juiz *após* a atividade *cognitiva*, ou seja, é a *decisão* do juiz, proferida *depois* da atividade *cognitiva*; a *cognição* (apreciação) é causa *remota* desses resultados, é um de seus *pressupostos* indispensáveis. Assim, a rigor, as locuções *controle negativo* e *controle positivo*, empregadas para diferenciar os *potenciais resultados do controle* (*mera anulação* do ato ou *substituição* do ato, respectivamente), padecem de certa impropriedade técnica. *Pela mesma razão*, também se ressentem de impropriedade técnica as expressões *controle judicial pleno* e *controle judicial limitado* quando alusivas à limitação ou à plenitude dos *efeitos da decisão judicial* proferida após o exame (= controle, atividade *cognitiva*) do ato administrativo: *o controle judicial sempre é pleno*; limitados ou plenos são os *potenciais efeitos da decisão judicial* prolatada após o controle judicial, conforme consistam, respectivamente, na *mera anulação* ou na *substituição direta* do ato administrativo pelo juiz.

DINAMISMO JUDICIAL: UMA REALIDADE A FAVOR DA CONSTRUÇÃO DE UM DIREITO PROCESSUAL MAIS EFICIENTE¹

Bruno Leonardo Câmara Carrá²

RESUMO

O presente trabalho trata do fenômeno da criação judicial do direito no âmbito do Direito Processual. Além de justificá-la, propugna pelo seu uso como ferramenta jurídica da mais elevada importância para que seja mantida a harmonia entre o direito legislativo formalmente posto e a realidade social, que sempre é mais dinâmica. Os capítulos iniciais tentam dar uma explicação sistemática para essa inevitável tensão dialética, bem como situar o real papel do juiz dentro desse conflito. Em seguida, o tema é colocado dentro do atual paradigma epistemológico que reconhece a força normativa aos princípios, dando-lhes função, assim, de verdadeiros vetores destinados a permitir a anexação de novos valores pelo juiz. Finalmente, no último trecho do trabalho são feitas considerações especificamente sobre a posição do juiz em face de modelos normativos de natureza processual que se mostrem socialmente defasados. Nessa parte, é explicado que tal “prerrogativa inovadora” não pode ocorrer de forma irresponsável ou arbitrária, devendo sempre ser balizada por paradigmas, como a efetividade, a eficiência de resultados, a racionalidade e o respeito mínimo às exigências constitucionais do devido processo legal, de contraditório e da ampla defesa.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Processual, ativismo judicial, finalidade do direito, dinamismo, eficiência, racionalidade, garantias constitucionais.

1 OS FINS E OS MEIOS: UMA DINÂMICA COMPLEXA

É uma constatação perene que o ser humano vive criando estruturas ou modelos para facilitar nossas vidas. Esses modelos poderão ser teóricos ou científicos e serão utilizados para descrever a realidade. Poderão ainda ser práticos e se destinarão a servir como um manual para nossa conduta de forma que oriente nossas opções diante do mundo, do outro ou de nós mesmos.

Fixemo-nos em um mapa. Ele serve para dar uma ideia da realidade, uma vez que não temos como ver com nossos próprios olhos a realidade por inteiro. Quanto mais evoluído o conhecimento humano, mais o mapa vai estar detalhado e conforme à realidade, embora nunca esteja exato por completo. Por ser, justamente, uma descrição da realidade, e não a realidade em si mesma, sempre algo lhe escapará.

Mas recordemos que existem alguns tipos de mapas que não apenas descrevem uma realidade, senão que se propõem a projetar uma realidade. É o que se passa com um modelo arquitetônico. Nele, o arquiteto não está compromissado em descrever algo já existente, senão que orientar os pedreiros, os marceneiros e o mestre de obra a construírem algo conforme suas expectativas. Se não faz esse projeto, se não apresenta um *modelo*, tudo fica mais difícil, porque ninguém saberá ao certo o que quis dizer o arquiteto.

Os modelos com função prática (ou prescritivos) e que, desde logo, designaremos como normas éticas³ funcionam como esses projetos arquitetônicos. Eles são como a *planta* que nos guia até a construção de certos objetivos, que seriam a casa, o edifício, o ambiente que um dia o arquiteto idealizou.

Do mesmo modo que o arquiteto não teria sucesso se apenas exteriorizasse aos seus trabalhadores suas ideias sem precisá-las de modo

mais denso, a conduta necessita igualmente de um desenho em que seja consignado com precisão o que se deve ou o que não se deve fazer para atingir o objetivo final daquilo que se deseja.

Ou seja, a conduta humana sempre tem uma razão de ser ou um objetivo a alcançar. Mas, como esses fins são muitas vezes amplos demais, podem não servir para muita coisa se não forem delimitados.

Dado, portanto, o caráter sempre amplo dos fins de nossa conduta, torna-se indispensável a criação de normas. São elas que irão desempenhar verdadeiramente o papel de um manual de instruções para a aplicação dos fins. Ou seja, elas agregarão os valores que fundamentam nosso agir em previsões específicas de condutas, ou menos vastas, dando respostas concretas para as inúmeras situações com as quais nos deparamos no dia a dia.

Vivemos em um mundo de normas e delas já não podemos escapar, já que nossa vida se desenvolve em um mundo de normas, como disse alguma vez Norberto Bobbio⁴.

Não há, assim, como recusar, pelo menos num primeiro plano de análise, o conceito formalista que concebe as normas jurídicas como um enunciado de cunho lógico destinado a prescrever uma conduta determinada, bem como que sua função é a de, através desse esquema, induzir à realização da conduta desejada⁵.

Prosseguindo, poder-se-ia, dentro do contexto inicial em que a questão foi proposta, dizer que as normas são o meio para a concretização dos fins (ou seja, dos valores que as permeiam)⁶.

Nem mesmo o “avalorativo” Kelsen ignorou esse aspecto do fenômeno jurídico. Para ele, a norma também apresenta valores, mas qualquer valor (bom, mau, justo ou injusto) poderia ser objeto de uma norma jurídica, sem importar as consequências ideológicas que isso implicasse.⁷

Se as coisas parassem aí não haveria tantos problemas. Ocorre, porém, que o mundo é dinâmico. Muitas vezes surgem questões, ou situações, para as quais nossos manuais não estavam preparados e, dessa forma, não podem fornecer uma resposta sólida, direta e imediata.

Realmente, o mundo é dinâmico, as coisas estão sempre em movimento, em porvir. À exceção de sistemas herméticos e estanques, todos os demais experimentam algum tipo de conflito dessa natureza, porque, invariavelmente, as inevitáveis modificações dos objetos e dos sujeitos destinatários das regras fazem com que ocorra uma disparidade entre os fatos, os fins (valores) e as regras (ou seja, as normas).

Por isso que, em relação ao Direito, totalmente correta é a crítica segundo a qual os fatos lhe estão sempre adiantados.

A tensão entre o que as orientações que constam do manual (ou seja, o que já está devidamente regulamentado) e os fatos sucedem sobretudo porque estes últimos, quanto a sua geração, não ficam na dependência de nenhuma regulamentação. Simplesmente, aparecem. São levados ao sabor das descobertas científicas, tecnológicas e outras tantas.

Já o manual não possui a mesma capacidade para se atualizar. Principalmente se a coletânea de regras de que estamos falando deriva de um complexo procedimento estatal denominado de *processo legislativo*, que produz, como resultado final, um certo tipo de normas jurídicas denominadas de *lei*⁸.

Este, por sinal, parece ser a raiz do problema: nos sistema éticos mais complexos, ou seja, naqueles que de alguma forma se destinam a exercer a disciplina coletiva das condutas humanas, o ingresso dos valores e das normas não se faz livre e subjetivamente. Depende, por razões de segurança, de um procedimento solene. Sendo o Direito o sistema ético que regulamenta o uso da força para garantir alguma eficácia aos deveres que enuncia, nele, portanto, o controle sobre o

ingresso de novos elementos alimentadores do sistema tende a ser o de maior rigor restritivo⁹.

Desse modo, visivelmente é produzido um descompasso entre o fim, ou seja, o valor que serve de recheio para as normas jurídicas e o meio que dispõe para ser conduzido aos seus destinatários em geral, os seja, as próprias normas.

Isso porque os fins são sempre mais amplos, como havíamos dito acima, e, portanto, embora também terminem por ser substituídos¹⁰, seu caráter mais genérico ajuda a continuar servindo de parâmetro, nada obstante o meio que antes era empregado para fazer-se enunciar de forma concreta (a norma) já não tenha a mesma eficácia, devido, exatamente, a seu grau mais concreto de abrangência.

Mais complicado será quando o próprio valor (o fim da norma) já não servir mais. Nem a norma (o meio) nem o próprio valor que lhe serve de referência são mais socialmente relevantes.

Nesse último caso, as consequências serão ainda mais radicais. Devemos optar entre seguir as regras (porque constituem a afirmação de um fim que também já não serve) ou abandonarmos as regras não apenas porque elas não são mais descompassadas com a finalidade para a qual foram estabelecidas, senão que essa finalidade mesma já não tem mais razão de ser¹¹.

Parece que esse é o caso dos problemas atualmente enfrentados dentro do Direito Processual Penal relativamente ao deferimento de prisões cautelares, autorização de provas que invadem a intimidade pessoal, etc., bem como ao Direito Administrativo, primordialmente em relação às atribuições da polícia administrativa (*blitz*, inspeções pessoais, conferências de bagagem, etc.).

Vê-se sob essa última perspectiva que não apenas as normas podem ficar defasadas; os valores, eles próprios, podem entrar em rota

de colisão com a nova realidade que vai, cotidiana e continuamente, brotando de forma espontânea.

Duma maneira geral, essa questão foi enfrentada através de posicionamentos quase maniqueístas, de modo que emergiam através de duas respostas dialeticamente radicais e logicamente contrárias: ou se permanecer fiel à regra, sem ter em vista os fins a que elas se destinam, ou a postura dialeticamente contrária, ter em mira os fins (valores subjacentes ao próprio sistema jurídico), ainda que isso importe em suprimir ou desconsiderar a existência das normas positivadas.

Antes de qualquer análise do ponto de vista jurídico ou político a respeito disso, parece ser feita, inicialmente, uma reflexão de índole filosófica: devemos respeitar incondicionalmente o meio (a norma) ou podemos, simplesmente, considerar que podemos fazer uso delas apenas quando melhor nos aprouver, descartando-as quando, sendo o caso, já não nos sirvam mais?

A virtude de respeitar o meio consiste em preservar a coerência do sistema. Nele não fazer ingressar elementos estranhos a sua “retroalimentação”. Assim, por exemplo, uma norma legal somente poderia ser deslocada por outra norma legal, já que, do ponto de vista formal, cumpre a elas a primazia de anunciar o Direito. Por mais obsoleta, alheia à realidade ou destituída já de sentido, ninguém estaria autorizado a reformá-la, salvo, claro, o próprio legislador.

Em resumo: se falamos da coerência interna como uma necessidade elementar para que um sistema possa funcionar e se consideramos que as normas têm como uma de suas primeiras funções realizar uma maior concreção dos valores que estão na base dos ordenamentos que integram, na medida em que lhes desenha uma proscrição detalhada para determinada situação casuística. Então, admitir a supressão, seja qual for a razão de uma norma, em função de um princípio representaria dizer

que os fins justificam os meios.

Perdida a coerência, isto é, deixando que os fins possam ser impostos sem limites formais, não é difícil imaginar que a vida em sociedade seria insuportável. A estabilidade nas relações humanas, muito provavelmente, já não existiria.

O que se tenta evitar com isso são situações de ausência de um padrão normativo. Ou seja, que a substituição aleatória de valores, ou a ausência de sentido objetivo na aplicação de um valor, acabe por conduzir o sistema à incoerência, ao caos e, portanto, ao próprio germen de sua destruição.

Nada obstante, se tais preocupações são válidas, em princípio o extremado apego à forma fará com que ela se converta em uma entidade destituída de serventia. Será apenas um esqueleto sem carne, estrutura sem conteúdo algum, pelo menos conteúdo que tenha algum nexo por mínimo que seja com a realidade.

Por conseguinte, é preciso também não descuidar da coerência em relação aos próprios valores. Se a ordem normativa existe para induzir um padrão de condutas tendo em vista um determinado fim, se tais valores já estão deteriorados e seu nível de serventia oscila de muito pouco a nulo, qual o sentido de mantê-los? Agora, portanto, a questão é: para que possuir manual se ele já está ultrapassado?

Sem embargo, tal deficiência conjuntural não deve se converter em permissão irrestrita para a mudança indiscriminada e arbitrária dos elementos que constituem o sistema, quer das normas, quer dos valores que o informam. Como já consignado, se assim forem realizadas as coisas, há um sério risco de se retornar ao total estado de selvageria, uma vez que ninguém respeitaria mais ninguém, pois os “fins não justificam os meios”.

Ou seja, não se pode admitir, sob o argumento sentimental e não

científico de que isso traria benefícios para uma situação particular, que simplesmente se decida sem nenhum nexos com o ordenamento. Decisões casuísticas, por mais belas que aparentem ser, são arbitrárias e subjetivas. Não funcionam exatamente porque não representam nenhuma previsão de conduta, logo não possuem valor prescritivo algum.

O que, sim, acontece, queira-se ou não, é a incorporação de novos valores aos ordenamentos jurídicos. Não há como ser diferente: a realidade empurra, faz pressão, impulsiona os sistemas éticos contra sua latência característica.

Constatando-se que de fato as coisas são assim, não cabe mais ter medo ou encobrir sua evidência. Muito melhor que se furtar ao reconhecimento de uma realidade impositiva empiricamente, como ocorreu com Galileu, mais vale aceitá-la e, então, buscar instrumentos para recuperar a harmonia rompida¹².

A única postura científica sincera, a partir de tal constatação, é desenvolver mecanismos de superação para o conflito dialético, em termos hegelianos puros: a síntese dialética. Tal aporte teórico pressupõe a consideração de um equilíbrio dinâmico entre as normas e os valores que a constituem, por certo, pois sempre serão instáveis, em face de tudo o quanto já se comentou, as relações entre esses dois polos conversores.

Dizer que o equilíbrio é dinâmico importa resiliência com a estática decorrente de uma abordagem puramente formal, sem, claro, descuidar de um mínimo de coerência (o discurso jurídico preferiria a expressão *segurança*). Dessa forma, discorda-se de que os valores, uma vez envolvidos por uma determinada norma, fiquem integralmente à mercê dela, de modo que somente através da subtração formal dessa norma, com sua reposição por outra, possam novos valores penetrar no sistema jurídico.

Também se distancia da ideia de que não possa haver a criação de

normas complementárias por órgãos estatais que, em princípio, não teriam essa incumbência. Se o recurso racional utilizado para justificá-las puder encontrar guarida em algum lugar do ordenamento jurídico, legitimando o valor da criação perante os demais integrantes da comunidade, validados estarão tanto a criatura como seu criador.

Sendo aberto a influências externas em relação aos valores que o caracterizam, um sistema jurídico poderá, facilmente, incorporar outros valores através das mais diversas formas, sempre que isso não venha a causar a ruptura do sistema. Vale dizer, enquanto houver condições objetivas (racionais) de conformar a implementação de um novo valor ao universo jurídico, por meio de recursos lógicos, será válida a atuação inovadora¹³.

Tal conciliação será obtida, portanto, através de um labor interpretativo vasto e ativista, no qual o intérprete deixa de ser um mero detetive em busca de um texto legal para encaixá-lo praticamente *manu militari* num fato passado.

Ficaria autorizado o intérprete, assim, a incorporar os novos valores que já gravitam em torno dos sistemas éticos, como, por ser menos traumático, simplesmente adequar as previsões normativas já existentes aos valores subjacentes. Não há que, com hipocrisia, dar a impressão de que está apenas fazendo pequenos ajustes. Fazer pequenos ajustes normativos não é, em essência, tão diferente de efetuar grandes reformas no sistema. Em ambas, pequenas ou grandes, novas normas nascerão.

De alguma forma, isso tudo lembra aquela conhecida frase do Príncipe de Salina, aristocrata decadente, porém dotado daquele raro refinamento para compreender a natureza do homem e de suas obras: “Há necessidade de mudar alguma coisa, para que tudo permaneça como está”.

2 JUIZ: ATOR E AUTOR

Tudo o que dissemos antes representa um caminho conciliador que não turva a realidade ao pretender desconsiderar a existência de inovações normativas incorporadas ao ordenamento jurídico através de instrumentos que não gozam de origem legislativa. Por isso mesmo, entende-se que, ao invés de evitar o problema, deve-se enfrentá-lo para saber não se pode ou se não pode o juiz criar direito, mas, sim, ter em conta seus limites quando o fazem¹⁴.

Muito já se falou a respeito do assunto e, para não fugir à retórica dos bacharéis em Direito, pode-se dizer que rios de tinta já correram para falar, contra ou a favor, da criação judicial do direito. Limitar-nos -emos, assim, a fazer uma rápida compilação de ideias a respeito de tão controvertido tema e aportar nossa visão sobre ele.

A vinculação do juiz à lei tem raízes antigas. Muito antes que Montesquieu formulasse teoricamente sua forma tripartite de divisão de Poderes, consignando que aos juízes caberia tão somente a função de *aplicar* a lei, a história ocidental revelava vários exemplos concretos que se destinavam a evitar a hipertrofia dos poderes dos juízes.

Parece estar constatado que amalgamar em um só homem, ou em uma só assembleia, poderes de legislador e juiz, em geral, favorece a tirania e o arbítrio. Melhor, portanto, que ambos convivessem em harmonia, mas sob uma vigiada distância. No mundo antigo, Roma República, com suas magistraturas especializadas, traduz nitidamente esse temor, e Roma Império, a confirmação dele.

Até um jusnaturalista do porte de Santo Tomás de Aquino manifestava-se negativamente quanto à liberdade judicial ao combater a licitude da absolvição do criminoso por misericórdia do juiz, já que, “no que está determinado pela lei divina ou humana, não compete

misericórdia por parte do juiz”¹⁵.

Com o iluminismo de origem francesa, uma vez que na França os juízes (ao contrário de seus colegas ingleses¹⁶) foram responsáveis por cancelar as mais variadas formas de abuso cometidas pelo *Ancien Régime*, houve o reconhecimento teórico da indispensabilidade de um controle drástico da atividade judicial. Os juízes passavam a ser pessoas suspeitas aos olhos do racionalismo, tendo em vista as mais profundas relações de vassalagem que mantinham com o poder real, chegando mesmo a exercer funções políticas em nome dele, ademais das jurisdicionais.

Natural que, uma vez deixando de ser apenas um movimento teórico para se converter na grande revolução iniciada a 14 de julho de 1789, os seus fautores até Napoleão Bonaparte tivessem como pauta de princípio alijar os juízes de qualquer prerrogativa ou função que pudesse significar modificação das normas estabelecidas pelo Poder Legislativo.

Tendo já uma base teórica formulada, os revolucionários passaram a ditar um estatuto para o agora Poder Judiciário, dando-lhe como única atribuição a de fazer valer no plano individual toda a grandeza da lei. Esta, sim, sendo expressão da *vontade geral*, seria plena e capaz de reger, dados seus atributos de generalidade e abstração, a infinidade de conflitos nascidos das relações entre os indivíduos.

Nessa ilusão se acreditou seriamente, sob o fundamento de que a lei, diferentemente dos atos dos juízes, expressão da racionalidade humana, era perene, correta e autojustificada.

O controle dos atos do Judiciário como simples aplicador do direito legislativo era tão grande que na sua feição original a Corte de Cassação francesa integrava a estrutura da Assembleia Nacional, isto é, do Poder Legislativo francês. A Corte, como se sabe, não tem por função julgar ninguém, senão que dirimir erros concernentes à aplicação do

direito (vale dizer, da lei) pelos juízes.

A sentença (ou seja, o resultado da função jurisdicional do Estado) teria uma única função: servir de silogismo entre a lei (premissa maior) e os fatos (premissa menor). A racionalidade inerente ao texto da lei tornaria desnecessária qualquer atividade complementar do juiz.

Pensar assim significa dizer: mesmo diante de uma grande comoção, o juiz não pode se arredar do texto da lei. Essa vertente do pensamento jurídico, em que é visível o formalismo, teve seu auge na Escola da Exegese, cuja simples nomeação traz à lembrança as caricaturescas expressões “juiz boca da lei” (“juge bouche de la loi”) e “eu não conheço Direito Civil, ensino Código Napoleão”.

Atribuídas, respectivamente, a Montesquieu e a Bugnet, professor da Sorbonne, sintetizam a ideia da absoluta prevalência da lei sobre qualquer outra norma jurídica, bem como da mais completa limitação criativa sofrida pelos juízes. Se houve uma época em que quase se automatizou a atividade jurisdicional, foi aquela.

Em ensaio elucidativo sobre o tema, José de Albuquerque Rocha revela não apenas as origens dessa, mas como ela serviu de inspiração para quase todos os demais países que sofreram em suas estruturas políticas os reflexos da Revolução Francesa.

Pois bem, com o advento da Revolução de 1789, o Judiciário sofre, como vimos, mutilações que redundam em perda dessas competências políticas e consequente desqualificação do papel de simples e estrito aplicador das leis da Assembleia, mutilações que marcam todo o processo de formação do modelo de juiz que guia a magistratura do continente europeu até os anos cinquenta desse século e continua guiando a magistratura da América Latina¹⁷.

Embora haja quem lhe renda homenagens por, pelo menos, haver instaurado um estudo sistemático do ordenamento jurídico¹⁸, não é menos

importante ressaltar que o exagerado apego à forma rendeu à Escola da Exegese, igualmente, a crítica de fazer da lei um verdadeiro fetiche¹⁹.

Não poderia ser diferente. O medo dos juízes e a falsa ideia de que a lei, mercê de sua racionalidade, era, em termos teóricos e práticos, perfeita encobriu uma evidência empírica elementar: as coisas humanas são cambiantes por natureza; não permanecem as mesmas, evoluem ou involuem, mas nunca ficam como estão.

Menos de cem anos depois da promulgação do Código Civil dos franceses, obra mestra do período que exemplificou como nenhuma outra a devoção irracional ao racionalismo jurídico, já eram incontáveis as lacunas, as deficiências, enfim, suas evidentes limitações para disciplinar os fatos surgidos após a Revolução Industrial.

Já não se poderia aplicar o Código Civil com o rigor textual que pretendia a Escola da Exegese e os cultores da onipresença legal. Nasceram os movimentos de reação encabeçados, em princípio, por François Géný, na França, e por Heck e Von Ihering, na Alemanha. O primeiro com a criação da chamada “escola da livre pesquisa científica” e estes dois últimos pais criadores do movimento conhecido como “jurisprudência de interesses”.

As ideias de Géný representam um marco na história jurídica ocidental. Se não chegou propriamente a afastar-se do modelo racional -normativista que dominava o pensamento jurídico de sua época (como, por exemplo, fez Gurvitch enfocando o Direito sob um padrão sociológico), deu-lhe, pelo menos, nova imagem.

Partindo da distinção entre o dado (*donné*) e o construído (*construit*), estabeleceu uma dialética que permitia a inovação judicial que tinha o seu limite no texto expresso da regra legal. O juiz poderia reavivar o *dado* através do seu *construído*, adaptando o texto legal às novas realidades e colmatando as lacunas existentes no ordenamento²⁰.

É com Ehrlich e Kantorowicz, entretanto, que ocorrerá a radicalização do problema com a permissão declarada ao julgamento *contra legem* se injusto o direito a ser aplicado ao caso. Aqui, o paradigma racional-normativo é superado de vez, e o direito passa a ser visto como um fato social e não mais como norma, razão pela qual a lei é apenas um indicativo, mas não vincula o juiz a agir dentro de seus estritos limites²¹.

Quando os fatos avançaram tão radicalmente que demonstraram não serem mais admissíveis, a despeito de todo o temor de que os “subversivos” juízes pudessem complementar a lei, ainda que de modo parcial²², desmoronou a Escola da Exegese, abrindo espaço a uma participação mais ampla do juiz na formação do Direito²³.

O problema da passagem da responsabilidade civil de um modelo subjetivo, tradicionalmente incorporado ao Direito europeu, para o de cunho objetivo é ilustrativo do drama vivenciado naquela época em face do bloqueio ainda dominante a qualquer construção jurisprudencial.

Na sociedade agrária em que foi gestado e concebido o Código Civil francês de 1804, era até razoável que o dever jurídico de reparar o dano tivesse fundamento, além dos elementos ditos objetivos (dano e nexos de causalidade), na própria subjetividade do indivíduo. Contudo, o alavancar da indústria mudou todo o quadro de valores firmado pelas doutrinas jurídicas sobre responsabilidade civil firmadas nos séculos XVIII e XIX.

Novos avanços conduziram, igualmente, a eventos danosos de proporções nunca vistas. Mesmo constatado o nexo de causalidade, não era possível aferir-se, com a exatidão requisitada pelos tribunais, a configuração da falta do dever de cautela (culpa).

Daí pugnou-se por sistemas outros de responsabilidade civil em que a vítima não fosse compelida a suportar tamanho ônus, que, como de regra, ocorria dentro do sentido subjetivo de responsabilidade.

O fundamento desenvolvido, especialmente por Louis Josserand, foi o de que o art. 1.384 do Código Civil francês permitiria concluir a existência de responsabilidade sem que fosse necessário indagar da existência de culpa do guardião da coisa inanimada pelos danos que esta causasse a terceiros (fato da coisa), embora nitidamente não fosse essa a intenção da lei.

Como não se podia simplesmente conceber um sistema novo de responsabilidade civil ao largo da lei, foi necessário passar a manietá-la e violentá-la para retirar, a fórceps, um novo instrumental jurídico capaz de disciplinar as novas relações sociais, agora já sob a presença constante dos aparatos automotores²⁴.

Ainda assim foi traumático o reconhecimento pelos tribunais franceses de tamanha inovação, a qual, de qualquer forma, vingou e ficou reconhecida pelo próprio legislador tempos depois.

O exemplo histórico é rico em ensinamentos: quando a forma (o meio) passa a valer mais que sua própria finalidade, chega-se a uma situação insustentável e próxima, igualmente, ao esgotamento do padrão normativo. Também põe em evidência o que aqui já foi considerado inúmeras vezes: muitos valores do passado são obliterados pela evolução natural das coisas, mas que, como almas penadas, ainda resistem em deixar este mundo, por estarem a ele conectados através das normas, principalmente quando essa norma se chama *lei*.

Finalmente, do século XX em diante, era tão assombroso o número de casos que pareciam comprovar o inevitável surgimento de um Direito feito pelos juízes, mercê de um descompasso entre os esquemas legais e um crescimento industrial e tecnológico jamais visto na história da humanidade, além de duas grandes guerras que fizeram desmoronar de vez a crença sentimental na razão humana como única fonte legítima de certeza e progresso, que ninguém mais se atrevia dizer que ele não

existia ou, ainda, que seria ilegítimo.

Com efeito, hoje em dia, já existe uma maior aceitação do poder criativo dos juízes ante o Direito (vale dizer, o ordenamento jurídico) que devem aplicar, como atestam as alentadas obras de Alexy, Dworkin, Perelman, Rigaux e inúmeros outros.

A contribuição que os juízes aportam para o avanço e a melhoria da dinâmica do sistema não pode, de fato, ser menosprezada ou deixada de lado, pois, como disse Carlos María Cárcova, “mientras no sea posible la renovación del sistema, por la dinámica normativa, sólo a través de la comprensión amplia de la actividad judicial como un Hermes, tomando prestada la expresión de François Ost, que es capaz de fomentar la impulsión del sistema hacia adelante permitirá una conocimiento global del fenómeno jurídico”²⁵.

Em que pesem as muitas diferenças estruturais, é possível afirmar que sob esse mesmo marco teórico estão as chamadas *teorias da argumentação racional* (Perelman e Alexy), ou o direito como interpretação tópica e concreta (Viehweg e Dworkin). Ainda segundo o consenso geral, seria possível denominá-las teorias de *pós-positivistas*, no sentido de distância daquele Positivismo jurídico que afastou os juízes de qualquer faculdade inventiva.

Basicamente, apontam a ideia de que é possível fazer composições entre os inúmeros valores incorporados a um dado ordenamento jurídico como forma de resolução de casos concretos difíceis (ou seja, casos que demandem ajustes no sistema normativo). Se bem que, com um menor grau de segurança ou estabilidade jurídica, as normas (isto é, a própria positividade do sistema) ficam preservadas em sua atribuição de ditar comportamentos e, ao mesmo tempo, seguir sendo atuais.

Fala-se em um menor grau de segurança justamente porque, não obstante a estrutura normativa ser a mesma, o conteúdo será variável, ou

intrinsecamente instável²⁶. Mas muitos seriam os métodos para obter tal renovação: desde a constatação de variáveis interpretativas (Viehweg) até a ponderação dos princípios localizados nas regras que constituem o sistema (Alexy).

3 OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS E AS REGRAS NOS ORDENAMENTOS ATUAIS: POTÊNCIA E ATO

Já se destacou como inevitavelmente os sistemas abertos interagem com seu meio exterior, deixando receber as influências vindas de fora. Se um sistema se destina a disciplinar normativamente a realidade, terá que se curvar a essa necessidade sob pena de se carcomer por inteiro.

O Direito é um sistema aberto, mas que, por razões de segurança, já que dos sistemas normativos é o único habilitado a disciplinar o uso da força pública, cria um procedimento complexo de gestação de suas normas. Não é qualquer pessoa que poderá formular normas jurídicas, mas somente aqueles dotados de autoridade política para tanto, seja autoridade consentida (como ocorre nas democracias), seja autoridade impelida pelo uso da força.

Desde a Grécia Antiga, tem-se considerado que é a lei, por assomar vários predicados benéficos, principalmente o fato de ser escrita e de ser pública, a expressão mais perfeita da segurança desejada com a plenitude do poder normativo do Direito, a tal ponto que uma pessoa somente se considera obrigada a fazer ou deixar de fazer algo em virtude de lei (CF/88, art. 5º, II).

Mas a lei, por isso mesmo, tende à estática, e o procedimento legislativo, por tais razões de seguridade, é extremamente demorado e burocrático. A realidade não espera por isso, ocasionando os vazios normativos ou mesmo as contradições entre as normas existentes e os

valores que passam a compor a realidade em virtude da natural evolução das coisas.

Esse choque vai gerar o nascimento de formas normativas distintas daquelas inicialmente desejadas como ideais pelo organizador do sistema, ou seja, vai fazer aparecer regramentos da conduta humana em normas distintas da lei, como o costume ou as normas judiciais. Como, entretanto, são formas bastardas de criação, nunca se as aceitam com a mesma facilidade que a norma concebida no seio da espontânea gênese de paradigmas jurídicos, ou seja, os atos do parlamento.

Nada obstante, parte dessa tarefa foi facilitada com a descoberta, pelo atual estágio da ciência do Direito, das chamadas *normas-princípios*, que tornaram mais fácil a dinâmica entre as normas no que se refere à capacidade de serem ampliadas por outro órgão estatal que não o legislativo.

A incorporação dos princípios à legislação deu-se através da constatação de que a lei não previa suficientemente todas as hipóteses suficientes da conduta humana, como, de fato, seria impossível imaginar. Foi Ihering, com sua “jurisprudência de interesses”, o primeiro grande autor a falar de um após o Positivismo ter dominado a cena jurídica ao tratar de um Direito subjacente ao legal, ao qual denominou de implícito.

De lá para cá, muito já se construiu a respeito do assunto. Constatada a incapacidade da lei, procurou-se nela inserir alguns canos de espaçamento que permitissem, a partir da própria lei, uma tentativa de adaptação aos novos tempos. A anterior cidadela inexpugnável se abria ao mundo, reconhecendo sua inabilidade para regular a vida humana em toda sua majestática dinâmica.

Passou a própria lei, assim, a admitir, para suas lacunas e vazios, o recurso à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de Direito, como forma de reconciliação entre o imobilismo legal e a fluidez da

realidade. Já então se reconhecia que o juiz poderia, nesses casos, suprir os vazios da legislação. E, paradoxalmente, por deliberada autorização da lei, o juiz se converte em legislador.

A um jurista perspicaz como Carlos Santiago Nino não escapa essa intrigante verificação, no mínimo engraçada, de que parte do trabalho legislativo se acha atualmente transferido ao Poder Judiciário:

Los problemas de interpretación que se han venido analizando a lo largo de este capítulo, son demostrativos de que los legisladores tienen limitaciones para prever todos los casos posibles y asignarles solución.

De hecho, parte del poder legislativo está transferido implícitamente al cuerpo judicial, quien, como vimos, muy a menudo tiene que reelaborar las normas que le ofrece el legislador antes de aplicarlas a los casos concretos.

[...]

La necesidad de resolver casos particulares hace que la magistratura advierta, en muchos casos con más facilidad que los legisladores, efectos sociales inconvenientes de una disposición legal, razón por la cual procede a realizar una interpretación correctiva de aquélla para impedir tales consecuencias.²⁷

Penetraram, portanto, nos textos legais, as próprias referências valorativas que dão vida às normas, que lhes servem de animação e causa material. As legislações foram inundadas com expressões como “equidade” (art. 127 do Código de Processo Civil), “exigências do bem comum” (art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil) e também “analogia”, “costumes” e “princípios gerais de Direito” (art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil) como ferramentas para a participação judicial na criação legislativa.

Claro que o legislador precaveu-se de um eventual descontrole e procurou, no geral, condicionar o uso desse mecanismo distensor do Direito com os condicionantes de que seu uso ocorreria “apenas quando omissa a lei”. De pouco adiantou. Até nisso foi vencido o legislador pelo

indomável das necessidades.

Durante algum tempo os juízes ainda se perguntaram se poderiam fazer uso da “equidade” ou a “analogia” como fator de correção das inúmeras distorções entre as regras legislativas e a realidade. Deram-se conta de que poderiam fazer uso deles mesmo que não houvesse um silêncio normativo e até mesmo contra uma norma expressa.

O Direito Civil brasileiro da segunda metade do século XX foi um particular exemplo da admissão de novas figuras e institutos jurídicos muitas vezes em total disparidade com a previsão normativa, mas que se fizeram prevalecer porque, de outro modo, não haveria como pôr rédeas a fatos prenhes de uma resposta jurídica adequada.

O caso da cláusula *rebus sic stantibus* parece, dentre tantos outros, particularmente expressivo. As regras contidas no Código Civil de 1916 apontavam na direção oposta, por serem tributárias do postulado que lhe era antagônico (o *pacta sunt servanda*). A interpretação jurisprudencial que se formou, entretanto, terminou por reconhecer a possibilidade de se alterarem as bases jurídicas de uma contratação quando um evento fosse drástico o suficiente para romper o inicial equilíbrio gravitacional entre os contratantes. Vários outros exemplos podem ser dados relativamente a “atualização monetária das dívidas”, “reparação por danos morais”, etc.

Onde foram buscar? Não na norma escrita, claro, porque esta era contrária. Não também no simples recurso à analogia, aos costumes e aos princípios gerais, na forma como foram positivados, porque não havia espaço para isso: a lei não previa exceção porque fosse lacunosa, senão porque esse era o sistema idealizado pelo legislador.

O que foi realizado, na verdade, foi a descoberta de um princípio jurídico geral do Direito Privado que estava por detrás da lei e poderia ser racionalmente demonstrado, e não uma chamada aos “princípios gerais” quando os “princípios específicos da lei” não existissem.

Se o avanço, em termos de liberdade judicial, produzido pela incorporação dos “princípios jurídicos” aos textos legais foi surpreendente, que dizer do reconhecimento dos chamados “princípios jurídicos implícitos?”²⁸.

Num primeiro momento se autorizou o Poder Judiciário a “excursionar” por uma zona infinitamente mais flexível que os antigos e já exaustos textos oclusivos, mas depois a compreensão jurídica desse fenômeno deu-se conta de que nem sequer era necessário que os princípios viessem expressos: poderiam ser formulados racionalmente através das linhas mestras do sistema. E, se o sistema, como admitimos, é aberto, então a ele sempre será possível agregar novos princípios.

Isso, com efeito, tem se dado nos últimos anos com boa parte do que denominamos de “princípios processuais”. Boa parte deles, como o da efetividade, razoável duração do processo, duplo grau obrigatório, ou ainda são ou em algum momento foram reconhecidos explicitamente pelo sistema. Nada obstante, nenhum tribunal ou juiz, ou mesmo os advogados, tinham dúvidas quanto a sua positividade.

O próprio Supremo Tribunal Federal emprega com bastante naturalidade a expressão “princípio constitucional implícito”²⁹ para referir-se a valores que poderiam ser deduzidos da Constituição Federal, mas que não necessariamente estivessem nela consignados textualmente, ou, ainda, fala de certos princípios que simplesmente não constam em parte alguma da norma escrita³⁰.

A evidência, se sinceramente aceita, não pode ser mais aterradora: quando se considera que os tribunais dizem que existe um direito decorrente do sistema, mas que não foi escrito pelo legislador (ou constituinte), não se pode estar mais convicto de que houve o triunfo do ativismo judicial.

O grande papel desempenhado pelos princípios jurídicos foi

justamente servir de um vetor de facilitação, uma geratriz de normas derivativas. Daí os princípios passaram a ser, eles próprios, os artífices para a fabricação de normas; verdadeiros balizadores das normas que provêm do Poder Legislativo e mais ainda paradigma para a construção de outras dentro do Poder Judiciário.

O apogeu desse estágio de evolução do pensamento jurídico vai ocorrer em momento recente quando o Direito Constitucional se apodera desse instrumental tão poderoso e passa a considerar que a Constituição, norma fundante de todo o sistema, também possui princípios cuja missão orientativa supera o simples regramento das coisas³¹.

As expressões “princípios constitucionais” e, sobretudo, “princípios constitucionais implícitos” representam o golpe de misericórdia no reacionário legalismo que afasta qualquer participação do Poder Judiciário na criação do Direito.

Muito antes, o Direito Constitucional realizava a já demasiada inovadora tarefa de permitir o controle das leis. Mas até aí nada tão complicado: não se afastava do paradigma legal porque a Constituição era igualmente uma espécie de lei, por sinal uma lei de qualidade maior. Ou seja, o tribunal apenas fazia um controle de adequação entre a vontade mais prestigiada e a vontade menos prestigiada, a saber: o legislador constituinte e o legislador ordinário. Mas não se pode dizer que o modelo foi rompido, pois o que o juiz faz, na concepção original desse modelo, é tão somente identificar o *standard* constitucional e medir a lei para saber se está ou não está ajustada a ele.

Claro que na medida em que esse controle foi autorizado ao Poder Judiciário isso importou em aumento de prestígio para os juízes e, de alguma forma, humor favorável a eventuais posicionamentos inovadores seus. Mas esse é um modelo típico dos países seguidores da tradição constitucionalista americana, que, naturalmente, possui bases firmes no *common law*.

Os modelos europeus continentais têm esse controle realizado por órgãos estranhos ao Poder Judiciário, em que a presença do Poder Legislativo se faz sentir sem nenhuma cerimônia e os juízes em geral não possuem permissão para afastar a aplicação de uma lei ao caso concreto pelo fato de ela ser contrária à Constituição.

Quando, entretanto, se passa a admitir que o texto constitucional também traz subjacente a si mesmo valores jurídicos não desvelados por inteiro, cujo reconhecimento poderá ser igualmente feito pelo Poder Judiciário, chega-se ao ápice da consagração de um Direito judicial. E mais: se passa, sem outros pruridos, a admitir que existe uma própria escala de superioridade dos princípios em relação às normas, de forma que, verificando-se a divergência entre estas e aqueles, deve-se priorizar a efetividade dos princípios³².

Por isso mesmo, houve o reconhecimento de que o princípio jurídico também era uma norma, criando-se a nomenclatura “norma -princípio” e “norma-regra” para fazer a distinção entre ambas, que equivale em igualdade de condições a nossa nomenclatura dialógica entre “princípios” e “normas”³³.

Agora, portanto, basta o magistrado seguir os princípios que dão vida ao ordenamento jurídico, cuja construção fica mais a cargo dele do que do legislador, para ampliar o direito, essencialmente quando a tarefa é descortinar “princípios constitucionais implícitos”³⁴.

A aproximação com o *common law* é inevitável. As regras -princípios, ou simplesmente a “positivação dos princípios” (que não obstante ainda ficam em muitos pontos “não positivados”, e essa é sua grande magia), possibilitam aos acorrentados juízes egressos da tradição continental um movimento de alforria sem precedentes.

Na prática, conferem-lhes as mesmas ferramentas de que dispõem os juízes anglo-saxões para fazer o controle dos atos do parlamento e, na

verdade, a eles muitas vezes sobrepõem um Direito judicial. A função que os *standards* desempenham no *common law* é hoje, senão idêntica, em muito semelhante à que desempenham as regras-princípios nos países tributários ao Direito legislado³⁵.

Já é aqui o momento de fazer uma explicação de ordem metodológica. Quando se está falando de princípios, para os fins deste trabalho, sob seu largo leque de abrangências são albergados todos os casos em que o legislador, em vez de definir parâmetros rigorosos de uma conduta, tão somente expressou um núcleo valorativo para a compreensão de um valor latente ao sistema, mas que por sua dimensão hipertrofiada não se pode apreender através de um enunciado mais linear e unidimensional³⁶.

Nele, portanto, são incluídos termos que, tecnicamente, designam algo distinto como os “conceitos jurídicos indeterminados”, “cláusulas abertas”. “Enunciações *numerus apertus*” também são tidas, senão como princípios, pelo menos como principiológicas na medida em que são as formas preferenciais para a transmissão dos princípios.

Assim, expressões como “boa-fé”, “probidade”, “autonomia”, “enriquecimento sem causa”, “prevenção” são verdadeiros ductos que tornam possível a comunicação entre o sistema normativo e a realidade sempre cambiante, tendo por função, basicamente, permitir, sem as grandes tensões do passado, uma renovação menos traumática e constante do Direito.

Isoladamente, entretanto, os princípios-regras dizem muito pouco, justamente em função da virtude que ora lhes é tanto enaltecida. Por constituírem estruturas muito abertas, pouco sólidas, não podem dar uma resposta prévia e segura a problema jurídico algum. Tão somente enunciam pautas, mas não respostas. Por si mesmos, dizem muito pouco e não ajudam a dar solução concreta.

Por isso mesmo, como colocamos no início deste trabalho, seria impossível a existência de um “sistema” apenas de princípio. A

impropriedade de um sistema tão abstrato não passa despercebida pelos grandes, como Canotilho e Robert Alexy, para quem isso seria tão impensável quanto um sistema jurídico hermético, desconectado da realidade. Uma advertência, então, se impõe: não se deve acreditar nas regras-princípios com a mesma ingenuidade que, uma vez, os apóstolos da Escola da Exegese depositaram na lei.

E tanto é assim que se descobriu a possibilidade de choques de princípios (ou regras-princípios). Isso é assim justamente porque não existe uma definição, uma precisão entre eles. Na verdade isso não se trata de descoberta recente. Já foi dito alhures que Karl Engisch há tempos havia percebido a existência desses conflitos e que decorrem justamente da impossibilidade de refletirem os princípios uma resposta prévia e concreta para a regulamentação da conduta humana.

Muitas vezes até representam valores nitidamente antagônicos, como “liberdade individual” e “bem comum” ou “interesse público”, porque a vida humana é, em si mesma, contraditória. Sob essa ótica, as vantagens que podem predicar esses bem-intencionados enunciados valorativos são de pouca envergadura.

Os defensores empedernidos das regras-princípios irão dizer, entretanto, que há um princípio que serve de balizador dos conflitos entre princípios. Chama-se “princípio da proporcionalidade” e, por isso mesmo, ocupa uma função sobressalente dentro de uma possível pirâmide hierárquica entre princípios³⁷.

Muitos méritos devem ser dirigidos ao “princípio da proporcionalidade” em sua tarefa de procurar uma “normação” para os princípios jurídicos, ou de “convivência” que não os exclua, senão que os faça interagir harmonicamente.

Mas como, com acerto, propõe Ricardo Guibourg, ele pode sugerir uma grande armadilha, pois sua celebrada capacidade terapêutica é apenas uma forma de disfarçar as coisas. Predicar, sem um esquema

concreto de aplicação prática, que um princípio pode ser abalizado por outro princípio (portanto, algo igualmente abstrato por definição) equivale a percorrer um círculo: o deslocamento será sempre nulo³⁸.

Por isso mesmo, é possível que outras concepções sistemáticas elejam uma outra forma de resolver o impasse entre princípios de igual natureza, utilizando, por exemplo, critérios de ordem econômica ou utilitária, mas igualmente abstratos³⁹.

Dentro desse contexto se pode dizer que existe uma relação de potência para ato na dinâmica que se opera entre princípios (regras-princípios) e normas (regras-normas). Os princípios expressam em potência a capacidade que se realiza em ato de estabelecer uma fixação de hipóteses diretivas para a conduta humana.

Por mais que a descoberta das regras-princípios seja uma importante conquista da ciência do Direito atual, o Direito nunca poderá prescindir das normas. Essa singela evidência deve ser bem compreendida, igualmente, pelos juízes: os princípios ajudam a substituir normas... por outras normas.

A atividade do juiz que decide inovar somente estará legitimada se houver a eleição de um novo padrão normativo, e não uma resposta isolada para um caso concreto. Um princípio jamais poderá justificar, assim, o rompimento de uma norma vigente se não puder se converter em outro padrão de conduta. Isso seria pura barbárie e, por conseguinte, inadmissível. Isso, sim, é subjetivismo judicial e “governo de juízes” e quer retroceder todos os avanços logrados pela ciência do Direito nos últimos duzentos anos.

4 POR UM DIREITO PROCESSUAL DINÂMICO E EFICIENTE

É imperioso dizer que, em menor ou em maior grau, ocorre um distanciamento entre o Direito e a realidade, até mesmo porque nasce

“o direito pela força criadora dos fatos”, no dizer de Pietro Perlingieri e Vincenzo Franceschelli. Mas, nada obstante, a lei, concebida como expressão visível por excelência do Direito (pelo menos em sistemas jurídicos como o nosso), apresenta um imobilismo que a distancia dessa realidade.

Na verdade, a frase acima transcrita nasceu inspirada na obra célebre de Gaston Morin (a *Revolta dos fatos contra o código*), que demonstrava ficarem os instrumentos normativos obsoletos mercê da evolução social, razão pela qual surgem, inevitavelmente, instrumentos jurídicos marginais (isto é, *a latere* daqueles preconizados pelo Direito legislado).

Por outro lado, é impossível pensar em avanço, celeridade e eficiência sem tal postura inovadora, que, repita-se, não raro torna-se o celeiro de uma futura modificação legislativa.

Vimos que, por conta própria e sem nenhuma fonte legislativa explícita para fundamentar suas decisões, os juízes rompem determinados paradigmas normativos e produzem avanços capazes de revolucionar o sistema jurídico vigente.

Não raro, tais mudanças serão muitas vezes incorporadas posteriormente pelo legislador em um futuro não tão distante.

Esse reconhecimento, ao que tudo indica, funciona como uma espécie de legitimação ao trabalho pioneiro desses corajosos magistrados, que, sem temer críticas ou represálias, decidem pautar sua atividade com base nas finalidades últimas do Direito, e não como simples reprodutores de teoremas formais.

Por isso, foi de fundamental interesse analisar como se passou de um paradigma em que o juiz era completamente atrelado à lei para outro em que a lei, na maioria dos casos⁴⁰, não impede o trabalho criativo do juiz.

Como fica, então, o atual Direito Processual em face dessa realidade?

Nos últimos anos, parece ter havido um consenso doutrinário no sentido de que o processo possui, enquanto mecanismo jurídico, um fim

a ser alcançado, que é o de fazer cumprir de alguma maneira um direito material que foi violado.

Já é clássica e de domínio público a afirmação de Chiovenda segundo a qual o processo deve assegurar tudo aquilo e exatamente aquilo a que a parte teria direito se não fosse o inadimplemento por parte do devedor de um dever jurídico para seu credor, demonstrando claramente que fazer assegurar um direito subjetivo (direitos de fundo) vem a ser a grande finalidade de todo o Direito Processual.

A ciência do Direito, em meados do século XIX, perfilou um distanciamento do Direito Processual em relação ao Direito Material, através do reconhecimento da autonomia da ação e a consequente superação da teoria imanentista, a qual, como sabido, considerava-a como simples consequência de um direito subjetivo. Dessa forma, a ação seria tão somente mais um dos efeitos gerados por tal direito⁴¹.

Talvez, o entusiasmo que se seguiu a essa fascinante descoberta conduziu a um certo excesso ideológico que liberava o Direito Processual por completo de qualquer relacionamento estrutural com o Direito Material. Isso conduziu a algumas anomalias que, a exemplo de Oscar Wilde, começaram a defender a forma pelo simples fato de ser forma, um “processo pelo processo”, ou seja, uma beleza anódina que decorria de formas processuais grandiosas, solenes, marmóreas que dignificavam o instrumento mais do que sua finalidade.

Entretanto, “o fator grandeza tem, no campo do Direito, menor importância que o fator duração ou o fator qualidade”⁴². As vicissitudes do processo numa época em que as transformações são diárias e a realidade “anda a mil” não podem ser mais medidas por sua pureza ontológica, bem como por seu desapego ao Direito Material, senão que, exatamente o oposto, sua capacidade de servir de amparo efetivo para a recomposição de um Direito Material violado.

Aí operou-se a “contrarrevolução”, e o Direito Processual voltou a se conectar com o Direito Material e compreendeu que o reconhecimento de sua autonomia científica em nada impedia sua vinculação intrínseca com o Direito Material, já que, sob essa perspectiva, o processo continua sendo uma derivativa dele. Sem um Direito Material, não poderia existir o Direito Processual.

Sobre isso, diz José Roberto Bedaque:

Trata-se, sem dúvida, de nova visão do fenômeno processual, instrumento cuja utilidade é medida em função dos benefícios que possa trazer para o titular de um interesse protegido pelo Direito Material. A conscientização de que o processo vale não tanto pelo que é, mas fundamentalmente pelos resultados que produz, tem levado estudiosos a reexaminar os institutos processuais, a fim de sintonizá-los com a nova perspectiva metodológica da ciência⁴³.

Ao dar-se conta de que o Direito Processual também possui um fim, fica mais fácil entender e aceitar que as normas processuais veiculadas pela legislação processual não são inflexíveis. Como já referimos, elas não valem por si mesmas, senão que estão todas em função de uma finalidade a alcançar.

Mas no Direito Processual essa vinculação à finalidade deve ser ainda mais ressaltada, pois é inadmissível conceber o processo como algo alheio aos anseios concretos que levam as partes à frente de um juiz.

De todos os ramos jurídicos, os de natureza processual são aqueles em que as relações entre o juiz e a lei são as mais estreitas possíveis. Isso porque, claro, em nenhum outro ramo o juiz aparece como o próprio objeto da regulamentação legal, como se dá no Direito Processual. Um direito material se exercita, em geral, independentemente do juiz, mas a recíproca não é verdadeira quando se está diante de um direito processual.

Desse modo, também como em nenhum outro ramo, o juiz pode

gozar de elevada capacidade de criar direito. O que se quer consignar, portanto, é que o juiz deve sobrepor a norma legal aos princípios processuais como única forma de solucionar os graves problemas impostos pela realidade, pois, ao contrário do que se pensa, sua função não é apenas proferir sentenças, senão que administrar a própria litigiosidade inerente à sociedade, como bem revela Antônio Hespana⁴⁴.

Os comentários acima feitos podem ser perfeitamente considerados para viabilizar uma postura processual por parte do Poder Judiciário em perfeita harmonia com as exigências e expectativas da sociedade brasileira atual.

Como pano de fundo, está a realidade, em que a carência por uma resposta efetiva do Poder Judiciário aos problemas que lhe são dirigidos é um dos principais anseios da população. Principalmente o anseio de que essa resposta se faça rápida.

A ideia de tempo, atualmente, tem ficado cada vez mais curta em função dos inúmeros avanços tecnológicos que vivenciamos. Conversa-se *on-line* entre extremos do planeta e se viaja o mundo em questão de horas. O dinamismo da era tecnológica tornou preciso cada segundo ou cada milésimo dele. É natural, dentro dessa realidade, que o processo judicial passe por uma evolução, muitas vezes de acompanhamento difícil pelo Poder Legislativo e pelos próprios juízes.

As pessoas, em resumo, tendem a valorizar, hoje, o tempo de resposta de um processo com um grau de exigência incomparavelmente maior do que faziam no passado, quando a dinâmica dos acontecimentos era mais lenta. Por isso, a literatura processual está repleta de referências ao “tempo como fator de corrosão dos direitos” e que o processo deve combater tal injustiça⁴⁵.

Pois bem, não é novidade nos comentários que são feitos em relação ao Poder Judiciário brasileiro, acadêmicos ou não, as recorrências

à morosidade no julgamento dos processos. Igualmente costumeiros, por conseguinte, são os ataques aos juízes brasileiros em razão de uma suposta incapacidade, genericamente atribuída a todos eles, para pôr fim às demandas que lhes são dirigidas.

É certo que parte das acusações que são lançadas constitui exagero. Por outro lado, estudos fundados em dados estatísticos parecem apontar um nítido descompasso em variáveis como número de processos, tempo de tramitação e julgamento em primeira, segunda e terceira instâncias, número de juízes, etc.⁴⁶

Ou seja, demonstram que o problema é infinitamente mais complexo do que, em princípio, se costuma imaginar, envolvendo causas tanto endógenas como exógenas à estrutura do Poder Judiciário.

A causa da lentidão dos processos não decorre apenas da lei processual, que é muitas vezes antiquada (mas muitas vezes não); não decorre apenas da incapacidade, culposa ou dolosa, dos magistrados em fazer tramitar seus feitos (mas muitos outros são devotados profissionais que vão além da carga horária diária na intenção de reduzir seus processos); não decorre apenas da falta de estrutura (toda instituição humana trabalha com recursos limitados, mas umas, mesmo assim, mostram maiores resultados que outras); não decorre apenas do aumento assombroso de processos (com reformas legislativas e administrativas internas no próprio âmbito do Poder Judiciário seria possível uma maior eficiência na tramitação dessas inúmeras demandas), etc.

Somente com o enfrentamento global e, sobretudo, sério de todos esses fatores é que se poderia falar de uma verdadeira reforma do Judiciário⁴⁷. Mas, até lá, algo pode ser feito.

Embora sem responder ao problema de forma plena, senão que apenas de modo conjuntural, algumas medidas podem ser ensaiadas para abrandar o grave problema do tempo prolongado que se gasta

com tramitação de uma demanda perante a maior parte dos órgãos que integram o Poder Judiciário brasileiro.

O aumento do número de juízes (de primeiro e segundo graus) e servidores da Justiça, a criação de tribunais, enfim, o aumento da estrutura do Poder Judiciário é sempre uma solução cogitada e, obviamente, necessária, pois é iterativo que, enquanto houver aumento demográfico da população e o crescimento de outras variáveis estatísticas como economia, consumo, geração de empregos, etc., maior será a quantidade de litígios a serem endereçados ao Poder Judiciário.

Entretanto, por envolver aumento de despesas orçamentárias e estar na dependência de um complexo processo legislativo, não se trata de solução rápida e que possa ser disponibilizada facilmente. Além disso, por si somente, não fornece garantia para atingir o objetivo esperado, a saber: a melhoria da prestação jurisdicional.

Revisar a legislação processual ou mesmo a própria legislação material (revogar tipos penais obsoletos, diminuir prazos prescricionais ou decadenciais, como exemplos ligeiros) também é sempre considerado. Claro que são imprescindíveis tais reformas, notadamente as de cunho processual, que visam a adequar a tramitação dos feitos judiciais aos novos instrumentais tecnológicos e às atuais manifestações culturais e exigências da população.

Apesar de necessárias e de sem elas não poderem sobreviver os juízes (pelo menos nos sistemas de Direito Continental que remanescem fiéis à primazia da norma legislativa como fundamento da obrigatoriedade do sistema jurídico), também ficam na dependência da iniciativa de um outro Poder da República.

Podem ser citados os estudos doutrinários que se destinam à alteração da legislação processual, como os que, recentemente, introduziram mudanças no rito procedimental da execução civil, nos

recursos, na introdução de formas virtuais de publicação das decisões e, embora não tão recente, na criação dos Juizados Especiais.

Finalmente, outra linha de atuação visa a racionalizar os procedimentos adotados pelo juiz. Se bem que sozinha não consiga atingir a plenitude dos resultados pretendidos, pois qualquer estrutura tem sua capacidade de extensão limitada por fatores que lhe são alheios e pode, pelo menos, representar um importante papel na construção de um modelo de jurisdição mais efetivo.

O próprio aplicador (juiz), partindo de certos parâmetros, promoveria a racionalização dos procedimentos em sua unidade jurisdicional.

Para concretizar seus modelos de atuação, o magistrado deverá adotar instrumentos administrativos que importem celeridade sem descuidar dos princípios constitucionais que asseguram a ampla defesa e o justo contraditório. Ou seja, um processo imparcial e justo, com chances concretas de as partes influírem na decisão a ser tomada pelo magistrado, mas que seja dominado pela condução racional e estratégica, sem prolongamentos desnecessários.

Exemplos concretos de uma gestão racional seriam a remontagem de sua equipe, melhor posicionando seus servidores, a reestruturação do ambiente de trabalho, a criação de estruturas diferenciadas de atuação e qualidade, com rotinas de trabalho e produção.

Eventualmente, para a obtenção de tais metas, o magistrado poderá/necessitará incorrer na superação de certas estruturas processuais. Em termos bem simples, o magistrado, por certas vezes e para atingir o resultado final de sua função institucional, acabaria por desconsiderar certas regras da legislação processual.

Um risco, mínimo a bem dizer, que deverão não apenas os juízes, mas a sociedade no geral, aceitar diante da promessa de um Direito mais

ágil e vinculado com as verdadeiras exigências de seus destinatários.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Trad. de Carlos Bernal Pulido. 2. ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

AQUINO, (SANTO) Tomás. *Tratado da Justiça*. Trad. de Fernando Couto. Porto: Resjurídica, [s.d.].

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

BACHELARD, Gaston. *A Formação do Espírito Científico*. Trad. Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e Processo: Influência do Direito Material sobre o Processo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CALAMANDREI, Piero. *Eles, os Juízes, Vistos por um Advogado*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CAÑAL, Diana. *Decisiones Judiciales*. La relación entre Normas de Fondo y de Forma. Una Mirada desde el Derecho del Trabajo. Buenos Aires: Quorum, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juizes Legisladores?* Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993.

CÁRCOVA, Carlos María. *Las Teorías Jurídicas Post Positivistas*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007.

CARNELUTTI, Francesco. *Teoria Geral do Direito*. Trad. de Antônio Carlos Ferreira. São Paulo: Lejus, 1999.

CINTRA, Antônio Carlos Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 24. ed. São Paulo, Malheiros, 2008.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 1969.

COSSIO, Carlos. *Teoría de la Verdad Jurídica*. Buenos Aires: El Foro, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Nova Era do Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. de Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

ENGISH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. Trad. de J. Baptista Machado. 6. ed. Lisboa: Galouste Gulbenkian, 1988.

FALCÃO, Raimundo. *Hermenêutica*. São Paulo: Malheiros, 2004.

FARRELL, Martín Diego. *Filosofía del Derecho y Economía*. Buenos Aires: La Ley, 2006.

GUIBOURG, Ricardo. *Provocaciones en Torno del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 2002.

HESPANHA, António. *Justiça e Litigiosidade: História e Prospectiva*. Lisboa: Galouste Gulbenkian, 1993.

HESSEN, Johannes. *Filosofia dos Valores*. Trad. de Luis Cabral de Moncada. Coimbra: Almedina, 2001.

JOSSERAND, Louis. *Cours de Droit Civil Positif Français: Théorie Générale des Obligations, les Principaux Contrats de Droit Civil*. 2^{ème} éd. Paris: Recueil Sirey, 1933. t. II.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. de Luis Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

_____. *Teoría Pura del Derecho*. Trad. de Roberto J. Vernengo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 22. ed. São Paulo: RT, 1994.

NINO, Carlos Santiago. *Introducción al Análisis del Derecho*. 2. ed. Buenos Aires: Austrea, 2005.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da Argumentação: a Nova Retórica*. Trad. de Maria Ermentina Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*. Trad. de Cabral de Moncada. 6. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1997.

REALE, Miguel. *Fundamentos do Direito*. 3. ed. São Paulo: RT, 1998.

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

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, José Guilherme de. *A Criação Judicial do Direito*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991.

NOTAS

¹ O presente trabalho consiste na redução de partes da monografia de conclusão de curso de MBA em Poder Judiciário ofertado pela Fundação Getúlio Vargas (RJ) em parceria com a Escola da Magistratura do TRF da 5ª Região (Esmafe 5).

² Juiz Federal da 16ª Vara da Seção Judiciária do Ceará. Mestre em Direito (UFC). MBA em Poder Judiciário (FGV).

³ Optamos aqui por compreender que a Ética é gênero, dentro do qual estão inseridas as suas duas grandes variantes ou espécies: a Moral e o Direito.

⁴ “A nossa vida se desenvolve em um mundo de normas. Acreditamos ser livres, mas, na realidade, estamos envoltos em uma rede muito espessa de regras de conduta que, desde o nascimento até a morte, dirigem nesta ou naquela direção as nossas ações. A maior parte dessas regras já se tornaram tão habituais que não nos apercebemos mais da sua presença. [...] Podemos comparar o nosso proceder na vida com o caminho de um pedestre em uma grande cidade: aqui a direção é proibida, lá a direção é obrigatória; e mesmo ali onde é livre, o lado da rua sobre o qual ele deve manter-se é em geral rigorosamente sinalizado. Toda nossa vida é repleta de placas indicativas, sendo que umas mandam e outras proibem certo comportamento.” (BOBBIO, Norberto. *Teoria da Norma Jurídica*. Trad. de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru, Edipro, 2001. pp. 24-25.)

⁵ Cf. Kelsen, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. de Luis Carlos Borges. 2. ed. São Paulo, Martins Fontes, 1992. p. 49.

⁶ Em igual sentido, dentre outros: “A norma pressupõe um fim; o imperativo constitui um meio para alcançar esse fim. A norma, como fim em vista, não se satisfaz enquanto não for cumprida e o fim atingido, quer o seja por virtude da sua própria força motivadora interna, quer o seja sem a intervenção desta, por virtude duma outra qualquer motivação que actue no mesmo sentido”. (RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*. Trad. de Cabral de Moncada. 6. ed. Coimbra, Arménio Amado, 1997. p. 106.)

⁷ Cf. Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Trad. de Roberto J. Vernengo. México DF, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979. pp. 33-35.

⁸ O problema do ativismo judicial é uma decorrência antitética do postulado que preconiza o primado da lei. Sendo a lei o “manual” por excelência, outros “manuais”, de formação mais rápida, não poderiam ser a ela opostos. Segundo a doutrina tradicional, quando muito as demais *fontes do direito* (esses outros “manuais”) poderiam ser empregadas para auxílio da lei, jamais além disso: “Nas sociedades modernas, a lei é indiscutivelmente a mais importante das fontes formais da ordem jurídica. Ela é a forma ordinária e fundamental de expressão do direito. [...] E o art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil determina que somente ‘quando a lei for omissa’ é que serão aplicadas as demais formas de expressão do direito”. (MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 22. ed. São Paulo, RT, 1994. p. 327.)

⁹ “Así la experiencia jurídica, en cuanto toda experiencia es mutación, va terminantemente negada como mutación. La transformación y el cambio no son inmanentes al Derecho como tal; para explicar estos fenómenos jurídicos se apela de improviso a la vida humana objetivada. La paradoja es desconcertante: la realidad cultural, a pesar de la autonomía que se le asigna y no obstante ser realidad, no se movería sin la ayuda del hombre: se mueve sólo con el movimiento que le prestaría el hombre desde afuera.” (COSSIO, Carlos. *Teoría de la Verdad Jurídica*. Buenos Aires, El Foro, 2007 p. 90.)

¹⁰ Como será visto em seguida, a dinâmica da história e a evolução natural das coisas faz com que os valores também fiquem obsoletos e precisem ser trocados por outros. Na verdade, tão tensa é a passagem dos antigos para os novos valores que Johannes Hessen a denominava de “o momento trágico da cultura”. (Cf.: HESSEN, Johannes. *Filosofia dos Valores*. Trad. de Luis Cabral de Moncada. Coimbra, Almedina, 2001. pp. 190-200.)

¹¹ Ou seja, as contradições de princípios, para utilizar a expressão que Karl Engish empregou em estudo detalhado sobre o assunto. Segundo esse autor, seriam elas: “Contradições do Direito positivamente dado com princípios que, na verdade, podem ser diretrizes e critérios para a modelação e apreciação do Direito positivo, mas que em si são transcendentais ao mesmo Direito positivo”. (Cf. ENGLISH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. Trad. de J. Baptista Machado. 6. ed. Lisboa, Galouste Gulbenkian, 1988. p. 327.)

¹² Tal constatação é feita por qualquer autor que tenha uma visão *realista*, e não puramente *formalista*, dos sistemas normativos. Particularmente no caso dos sistemas jurídicos, por várias questões de ordem histórica e política se tentou encobrir esse fato que deveria constar em qualquer descrição isenta do Direito. A título de informação, sugere-se a consulta da rigorosa obra de Karl Engish acima referida a respeito do assunto.

¹³ Citando um estudo elaborado por Wengler, diz Karl Engish: “Esta questão foi estudada em profundidade, por exemplo, no trabalho de WENGLER já acima citado, sob a perspectiva da metodologia do Direito comparado. Mostrou esse autor como, duma maneira inteiramente geral, as ordens jurídicas se vêem a cada passo obrigadas a assimilar, a transformar e em parte a eliminar mesmo, ainda que não exista norma expressa, materiais jurídicos estranhos ou tornados estranhos”. (ENGLISH, Karl. Op. Cit. p. 322.)

¹⁴ “Em suma, o esclarecimento que se torna necessário é no sentido de que, quando se fala dos juízes como criadores do direito, afirma-se nada mais do que uma óbvia banalidade, um truismo privado de significado: é natural que toda interpretação seja criativa e toda interpretação judiciária ‘law-making’. Ainda nas palavras de Lord Radcliffe: ‘Jamais houve controvérsia mais estéril do que a concernente à questão de se o juiz é criador do direito. É óbvio que é. Como poderia não sê-lo?’. Mas a verdadeira discussão se inicia apenas neste ponto. Ela verte não sobre a alternativa criatividade-não criatividade, mas (como já disse) sobre o grau de criatividade e os *modos, limites e legiti-*

midade da criatividade judicial.” (CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes Legisladores?* Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre, Sérgio Fabris, 1993. pp. 24-25.)

¹⁵ A passagem completa está assim redigida: “À primeira dificuldade responde-se que pode o juiz ter misericórdia naquelas coisas que são do seu arbítrio; neste caso, é próprio do homem bom ser compassivo no castigo, como diz o Filósofo na Ética, livro 5, cap. 10. Mas no que está determinado pela lei divina ou humana, não compete misericórdia da parte do juiz”. (AQUINO, (SANTO) Tomás. *Tratado da Justiça*. Trad. de Fernando Couto. Porto, Resjurídica, [s.d.]. p. 157.) Mas observe-se que, para S. Tomás, o problema não tem a mesma relevância atual, já que parte do pressuposto de que toda lei humana só é válida se estiver em conformidade com a divina e esta é onipresente e perfeita por definição.

¹⁶ Daí o prestígio do juiz nos países do *common law* em geral. Graças à participação do Judiciário nos longos episódios que antecederam a Revolução Gloriosa, impugnando atos abusivos dos reis absolutistas e confirmando as novas leis do parlamento, foi-lhe, com o tempo, atribuindo-se a áurea de defensor intransigente da sociedade. Muito melhor, portanto, que, em definitivo, todas as normas (inclusive as de cunho legal) ficassem sob seus cuidados. Dentro desse contexto, entende-se integralmente a conhecida afirmação de Charles Evans Hughes de que “estamos sob uma Constituição, mas a Constituição é aquilo que os juízes dizem que ela é”.

¹⁷ ROCHA, José de Albuquerque. *Estudos Sobre o Poder Judiciário*. São Paulo, Malheiros, 1995. p. 97.

¹⁸ Cf. COSSIO, Carlos. Op. Cit. pp. 25-26.

¹⁹ Sobre a Escola da Exegese, diz Raimundo Falcão: “Em torno da lei, então acolhida como a norma jurídica por excelência, erigem-se altares, onde nem sempre, é bem verdade, se entroniza a justiça ou se incensa a real liberdade. Até o sentido é, ali, sacrificado à sua letra. O alcance social da interpretação também cede espaço ao novo fetichismo legalista. As mentes inclinam-se por um literalismo tão extremado que à prática da interpretação só resta a obediência àquilo que na lei se diz, em coro, que se inscreveu. É a lei onisciente. Onicompreensiva. Onipresente. Onipotente. Diante dela até o sentido se torna raquítico. Prostram-se as inteligências. Derribam-se as curiosidades”. (FALCÃO, Raimundo. *Hermenêutica*. São Paulo, Malheiros, 2004. pp. 156-157.)

²⁰ Sobre importância do pensamento de Gény, escreve Miguel Reale: “Esta maneira de colocar a questão reaparece com denominações diversas na Filosofia do Direito contemporânea, demonstrando que a regra de Direito deixou de ser considerada uma realidade puramente formal, mas algo que vale em conexão com dados fornecidos pela Sociologia, pela Economia, pela História, etc.”. (REALE, Miguel. *Fundamentos do Direito*. 3. ed. São Paulo, RT, 1998. p. 297.)

²¹ Dentre os muitos comentários feitos à obra de Kantoriwicz, seleciona-se pela concisão e clareza o seguinte: Quanto à interpretação, propunha ele os seguintes direcionamentos: (a) se a lei não fere os sentimentos da comunidade, de acordo com ela o juiz deve decidir; (b) se a lei não aponta solução estreme de dúvidas, livre da pecha da

injustiça, deve o juiz sentenciar como o teria feito o legislador naquele caso; (c) se o juiz não consegue concluir que solução o legislador teria adotado, deve inspirar-se no direito livre, ou seja, no sentimento da comunidade; (d) quando, ainda assim, não haja o juiz encontrado a solução, deve decidir discricionariamente. (SOUZA, José Guilherme de. *A Criação Judicial do Direito*. Porto Alegre, Sérgio Fabris, 1991. p. 34.)

²² A fórmula que é atribuída a François Geny revela que sua intenção nunca foi a de romper com a lei: “Além da lei, mas através dela” ou ainda “Para além do Código Civil, mas por meio dele”. Carlos Maximiliano, no Brasil, por exemplo, é legítimo partidário das teses de François Geny. Embora reconhecendo os vazios da legislação, não ousava dizer que os juízes pudessem julgar *contra legem*: “Em geral, a função do juiz, quanto aos textos, é dilatar, completar e compreender; porém não alterar, corrigir, substituir. Pode melhorar o dispositivo, graças à integração larga e hábil; porém não *negar* a lei, decidir o contrário do que a mesma estabelece”. (MAXIMILIANO, Carlos. Op. Cit. p. 79.)

²³ Nas palavras de Carlos Maximiliano: “Após todas essas relações entre a realidade, fluída por demais, e o campo normativo sempre mais arrastado, sobretudo quando esse campo é o jurídico, parece inevitável querer compreender as relações que se travam entre o legislador e o juiz”. (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 13. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1993. p. 59.)

²⁴ Percebe-se isso, claramente, através das próprias explicações fornecidas por Josserand. (Cf. JOSSERAND, Louis. *Cours de Droit Civil Positif Français : théorie générale des obligations, les principaux contrats de droit civil*. 2^{ème} éd. Paris : Recueil Sirey, 1933. t. II. p. 287.)

²⁵ Afirma Cárcova a propósito que: “Pensar lo jurídico como práctica social discursiva, tal como lo presentado aquí de manera necesariamente esquemática, parece constituir un aporte superado de ciertos reductivismos tradicionales en el debate de la teoría acerca del papel de los jueces, de sus competencias hermenéuticas y, en definitiva, del concepto mismo de derecho. Permite explicar mejor ciertos problemas tradicionales y dar cuenta, al mismo tiempo, de algunos otros, que aparecen como típicas demandas de realidad, a la que algunos prestigiosos juristas tratan hoy como propias de la posmodernidad”. (Cf. ¿ Qué hacen los jueces cuando juzgan? In CÁRCOVA, Carlos María. *Las Teorías Jurídicas Post Positivistas*. Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007. pp. 153-165.)

²⁶ “Por lo que para Alexy la decisión de casos concretos a través del método que sostiene (la ponderación de principios) debe ser considerada como verdadera norma abstracta del ordenamiento”. (Cf. ALEXY, Robert. Op. Cit. pp. 76-79.)

²⁷ NINO, Carlos Santiago. *Introducción al Análisis del Derecho*. 2. ed. Buenos Aires, Austrea, 2005. p. 302

²⁸ Independentemente de adjetivações pontuais, o termo princípio é concebido, no presente texto, dentro do marco teórico do “mandado de otimização”, ou seja, de “normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”. (ALEXY, Robert. Op. Cit. p. 67.)

²⁹ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Habeas Corpus nº 71.408/RJ. Paciente: Carlos da Silva Gurgel. Impetrante: Antonio Evaristo de Moraes e outros. Coator: Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Relator: ministro Marco Aurélio de Mello. Brasília, 16 de agosto de 1999. *Diário da Justiça* publicado em 29 de outubro de 1999. [s.p].

³⁰ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1976/DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Requerido: Presidente da República. Relator: ministro Moreira Alves. Brasília, 06 de outubro de 1999. *Diário da Justiça* publicado em 24 de novembro de 2000. p. 189.

³¹ “O advento da teoria material da Constituição e os novos métodos interpretativos daí procedentes trouxeram substanciais progressos em relação à hermenêutica clássica mediante o reconhecimento da normatividade dos princípios e dos valores. A partir desse avanço, a proteção processual das liberdades tem sido cada vez mais aperfeiçoada nos sistemas constitucionais.” (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo, Malheiros, 2006. p. 424.)

³² “Os princípios são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogênica.” (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra, Almedina, 1993. p. 167.) Por tal função “normogênica” é que se justifica a primazia da atenção do aplicador ao princípio, e não à norma.

³³ Cf. ALEXY, Robert. *Op. Cit.* pp.109-117.

³⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.* pp. 167-169.

³⁵ “Hemos sostenido alguna vez que mientras el Sistema Continental busca acercarse al Common Law, este último procura lo inverso y el fundamento de esto es, en ambos casos, la búsqueda por seguridad jurídica”. (CAÑAL, Diana, *Decisiones Judiciales*. La relación entre normas de fondo y de forma. Una mirada desde el derecho del trabajo. Buenos Aires, Quorum, 2006. p. 17.)

³⁶ Cf. ALEXY, Robert. *Op. Cit.* pp. 89-91.

³⁷ BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.* p. 424.

³⁸ GUIBOURG, Ricardo. *Provocaciones en Torno del Derecho*. Buenos Aires, Eudeba, 2002. pp. 63-64.

³⁹ É o que defende, por exemplo, Martín Diego Farrell: “¿Qué ocurre pues, cuando dos derechos entran em conflicto, y son ambos, por ejemplo, derechos constitucionales y, consecuentemente – derechos de igual jerarquía? Puesto que la constitución no establece – como dije – ninguna jerarquía de derechos, el que debe decidir cual derecho desplaza al otro en este caso concreto es el mismo juez. Y mi tesis es que, puesto que no existe ninguna jerarquía de derechos, él debe optar por hacer respetar uno de esos derechos basándose en consideraciones de utilidad. En caso de conflicto de derechos,

el juez debe practicar el cálculo consecuencialista, y optar por el estado de cosas que produzca la mayor felicidad”. (FARRELL, Martín Diego. *Filosofía del Derecho y Economía*. Buenos Aires, La Ley, 2006. pp.10-11.)

⁴⁰ Exceção feita, naturalmente, aos campos do Direito em que, por questões da mais absoluta segurança, impera o princípio da legalidade em um nível tão forte que impede qualquer avanço substancial por parte do juiz e as lacunas são consideradas, por definição, necessárias. É o que acontece com o Direito Penal, de caráter absolutamente formal e fragmentário. Assim como ele, o Direito Tributário e, em menor escala, o Direito Administrativo.

⁴¹ “Assim, pela escola denominada clássica ou imanentista (ou, ainda, civilista, quando se trata da ação civil), a ação seria uma qualidade de todo direito ou o próprio direito reagindo a uma violação. Tal conceito reinou incontrastado através de várias conceituações, as quais sempre resultavam em três conseqüências inevitáveis: não há ação sem direito; não há direito sem ação; a ação segue a natureza do direito. [...] O ponto de partida para a reelaboração do conceito de ação foi a célebre polêmica entre os romanistas Windscheid e Muther, travada na Alemanha em meados do século passado. Muther, combatendo algumas idéias de Windscheid, distinguiu nitidamente direito lesado e ação.” (CINTRA, Antônio Carlos Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 24. ed. São Paulo, Malheiros, 2008. p. 268.)

⁴² CARNELUTTI, Francesco. *Teoria Geral do Direito*. Trad. de Antônio Carlos Ferreira. São Paulo, Lejus, 1999. p. 410.

⁴³ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e Processo: Influência do Direito Material sobre o Processo*. São Paulo, Malheiros, 2003. p. 16.

⁴⁴ HESPANHA, Antônio. *Justiça e Litigiosidade: História e Prospectiva*. Lisboa, Galousté Gulbenkian, 1993. p. 72.

⁴⁵ “Por mais de um modo o decurso do tempo pode ser nocivo. A primeira hipótese é a do processo que chega ao fim e o provimento de mérito é emitido, quando o mal temido já está consumado e nada mais se pode fazer; isso se dá, p. ex., se o juiz concede um mandado de segurança para que o impetrante possa participar de um concurso público, fazendo-o no entanto depois do concurso realizado. O segundo grupo de situações é representado pela tutela jurisdicional demorada que chega depois de uma espera além do razoável e muito sofrimento e privações impostos ao titular de direitos – p. ex., no caso do titular do direito a alimentos, que permanece anos a fio esperando a tutela jurisdicional, recebendo-a muito tempo depois de injustas privações. O terceiro caso é o do processo que deixa de dispor dos meios externos indispensáveis para sua correta realização ou para o exercício útil da jurisdição – o que sucede se vem a falecer a testemunha que poderia trazer informes úteis ao bom julgamento da causa ou desaparece o bem que poderia ser penhorado para a futura satisfação do credor.” (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Nova Era do Processo Civil*. 2. ed. São Paulo, Malheiros, 2007. p. 66.)

⁴⁶ Exemplos de relatórios técnicos a respeito do assunto são aqueles elaborados pelo

Conselho Nacional de Justiça e denominados de *Justiça em Números*. Consolidando dados acerca do Poder Judiciário brasileiro, desde 2003 chegou a resultados, senão intrigantes, pelo menos bastante interessantes. Por exemplo, que a quantidade de juízes brasileiros não estava tão em descompasso com a média, por habitantes, dos países desenvolvidos, mas que, por outro lado, não possuía em números proporcionais recursos administrativos, sobretudo de pessoal, compatíveis com os indicadores desses mesmos países. Também revelou um número assustador da demanda, o que, por certo, envolve fatores alheios ao próprio Poder Judiciário. Em 2006, por exemplo, a Justiça Federal de 1º Grau recebeu, em média, 583 novos processo por juiz, excluídos os Juizados Especiais (neles o número de novos processos foi de 5.182 processos novos por juiz). Em 2005, foram 1.105,22 processos por juiz (nos Juizados Especiais foram 7.867) e em 2004 foram de 997,33 na jurisdição ordinária (chegando a inacreditáveis 21.655 nos Juizados Especiais). Os números são igualmente expressivos nas Justiças do Trabalho e Estaduais. Os relatórios estão disponíveis no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (www.cnj.gov.br), mais precisamente na página *web*: http://www.cnj.gov.br/index.php?Itemid=245&id=97&option=com_content&task=blogcategory (com última consulta realizada no dia 04.05.2008).

⁴⁷ Extremadamente pertinente em relação aos muitos comentários vagos e superficiais sobre o assunto e às muitas pseudossoluções formuladas aleatoriamente por leigos e técnicos em Direito a advertência formulada por Gaston Bachelard: “Tal desdém pelo pormenor e tal desprezo pela precisão mostram com clareza que o pensamento pré-científico fechou-se no conhecimento geral e aí quer permanecer”. (BACHELARD, Gaston. *A Formação do Espírito Científico*. Trad. de Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro, Contraponto, 1996. p. 77.)

ESTRATÉGIAS E MÉTODOS PARA A CRIAÇÃO E PERPETUAÇÃO DE UMA CULTURA DE CONCILIAÇÃO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Cíntia Menezes Brunetta¹

RESUMO

Não obstante a previsão da Lei nº 10.259/2001 no sentido de que os representantes do Poder Público ficam autorizados a conciliar e transigir nos processos da competência dos JEFs, a indisponibilidade do interesse envolvido é sempre colocada como obstáculo à autocomposição. Cabe, assim, aos julgadores, a função de lembrar aos jurisdicionados que a atuação das partes em juízo não se limita a ônus, poderes e faculdades, mas também a deveres. Deveres, acima de tudo, de lealdade e boa-fé para com a outra parte e para com a justiça. Também é necessário o incentivo à reflexão sobre que interesse público deve ser defendido em juízo. Exemplos de medidas que foram adotadas no Juizado Especial Federal de Maceió são: exigência, em audiência, das razões contrárias à resolução imediata do conflito, como uma forma de investigação da lealdade processual, aplicação de sanções por litigância de má-fé contra medidas de caráter protelatório e/ou injustificadas, criação de banco de dados mensais referente aos gastos com honorários sucumbenciais e juros moratórios arcados pelo Poder Público e criação de banco de dados com o registro do valor renunciado pelos autores no momento da transação, como forma de contabilizar as vantagens da conciliação para o Poder Público em juízo.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça Federal, conciliação e mediação, técnicas

de incentivo e cultura organizacional.

INTRODUÇÃO

O item 6 da Exposição de Motivos da Lei nº 10.259/2001, antevendo uma realidade iminente à sua criação, enalteceu os objetivos dos Juizados Especiais Federais: “Propiciará o atendimento da enorme demanda reprimida dos cidadãos, que hoje não podem ter acesso à prestação jurisdicional por fatores de custos, ou a ela não recorrem pela reconhecida morosidade decorrente do elevado número de processos em tramitação”.

Quando da publicação da citada lei, como bem antecipava o item acima transcrito de sua Exposição de Motivos, a Justiça Federal brasileira ingressou em uma nova realidade, passando do que usualmente se chama de *litigiosidade contida* (originada do difícil acesso da população em geral a uma Justiça vista sempre como elitizada e formalista) para uma onda de litigiosidade explosiva.

O trabalho desenvolvido tentará analisar as novas demandas e perspectivas do Poder Judiciário Federal após a instalação dos Juizados Especiais Federais, mormente no que tange à utilização da conciliação como forma de composição de litígios.

Para tanto, analisar-se-á o contexto histórico e cultural que ensejou a publicação da Lei nº 10.259/2001 e as inovações substanciais trazidas pela nova norma.

Estudar-se-ão as peculiaridades dos Juizados no âmbito federal, ditadas pelas características específicas dos litigantes e dos direitos e interesses envolvidos, procurando demonstrar a possibilidade da criação e perpetuação de uma cultura de conciliação voltada à Fazenda Pública, através da adoção de medidas administrativas e judiciais já existentes na

normativa pátria.

A coleta de dados estatísticos foi efetuada a partir de informações oficiais do Conselho da Justiça Federal, bem como de experiências concretas obtidas com a atuação na 6ª Vara da Seção Judiciária de Alagoas (Juizado Especial Federal). As medidas administrativas e judiciais a serem expostas referem-se tão somente ao alcance jurisdicional de tal vara.

1 JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: HISTÓRICO, GENERALIDADES E NOÇÕES FUNDAMENTAIS

Em todo o mundo, o nascimento dos Juizados Especiais, como bem ensina Kazuo Watanabe², extravasou uma litigiosidade contida que afastava as pessoas de baixo poder aquisitivo das soluções judiciais.

Tais instrumentos legislativos vieram atender aos anseios populares e sociais, a fim de possibilitarem um efetivo acesso à Justiça por parte daqueles cidadãos cujos litígios ficavam reprimidos em virtude de sua menor complexidade e de seu menor valor econômico, remanescendo à margem da prestação satisfatória da tutela jurisdicional.

No campo da Justiça Federal, a preocupação com os litígios de menor conteúdo econômico não ficou relevada por muito tempo, mesmo antes da Constituição Federal em vigor³.

No entanto, é bom lembrar que a previsão da criação de Juizados Especiais Federais propriamente ditos só veio bem depois da própria publicação da Carta Magna, apenas quando da edição da Emenda Constitucional nº 22, de 18 de março de 1998, a qual aditou o parágrafo único ao artigo 98 do Estatuto Básico e dispôs: “Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal”.

Segundo Tourinho Neto⁴:

[...] Essa nova forma de prestar jurisdição significa

antes de tudo um avanço legislativo de origem eminentemente constitucional, que vem dar guarida aos antigos anseios de todos os cidadãos, especialmente aos da população menos abastada, de uma Justiça apta a proporcionar uma prestação de tutela simples, rápida, econômica e segura, capaz de levar à liberação da indesejável litigiosidade contida e, o que é talvez mais importante em sede federal, a prestação de tutela jurisdicional de maneira informal e muito mais célere e verdadeiramente efetiva. Em última análise, trata-se de mecanismo hábil de ampliação do acesso à ordem jurídica justa.

Poucos meses após sua instalação (ocorrida em 14 de janeiro de 2002), os primeiros Juizados Especiais previstos na nova lei, corroborando a previsão daqueles que a aprovaram e acompanharam sua aprovação, já recebiam milhares de ações de pequenos valores e estavam expostos a inúmeras apreensões e grandes expectativas.

Sobre o assunto, interessante citar as considerações do Des. Federal cearense Geraldo Apoliano⁵, logo após a criação das novas unidades federais:

Não há cansaço, ainda, em se sublinhar, aqui, o incremento dos coeficientes de acesso a uma Justiça que se sabe barata e ágil; ali, a aptidão dos serviços do Juizado para tornarem concretos, tal como vem ocorrendo, os ideais de celeridade e de efetividade na entrega da prestação jurisdicional, o que, em verdade, deveria ser a tônica e o lugar-comum em quaisquer das atividades judicantes que estejam a se realizar no exercício das competências alinhadas na Carta Política em vigor; mais além, os resultados, altamente positivos, do trabalho fecundo das turmas recursais e da instância uniformizadora, cujos enunciados têm resolvido, em poucas assentadas, centenas e, mesmo, milhares de recursos pendentes; alhures, o devotamento dos bandeirantes de hoje, vale dizer, os juizes que, ora em embarcações, ora em veículos tracionados e, mesmo, em caminhões e carretas, vão ao encontro dos jurisdicionados nos rincões mais distantes do País, quase sempre os mais necessitados de Justiça. Estas façanhas e êxitos só autorizam uma conclusão: satisfeita, a sociedade quer que tudo continue a ser assim; ou melhor, deseja que se amplie a esfera de atuação dos Juizados Especiais Federais.

De fato, antes, uma Justiça pouco interiorizada e, conseqüentemente, isolada de parcela relevante da população, a Justiça Federal viu-se diante de uma avalanche de novos processos e também de novas exigências e demandas, o que forçou uma transformação na forma de pensar e agir dos magistrados federais.

Foi gerada, assim, uma genuína preocupação com o efetivo acesso à Justiça nesses recém-chegados juizados, abrangendo não só a facilitação no ingresso das petições, mas também a criação de modos mais ágeis e eficientes de solução de conflitos por meio da adoção de instrumentos processuais mais eficazes, menos formais, concentrados, céleres e simplificados.

Como bem aponta o juiz federal Marmelstein Lima⁶, em brilhante monografia apresentada ao Conselho da Justiça Federal em 2004, os Juizados Especiais Federais, mesmo em seus primórdios, adquiriram características que os diferenciavam sobremaneira da Justiça Federal “Ordinária”. Essas características compõem, ainda hoje, o que se pode chamar de “perfil dos Juizados Especiais Federais”, cujas qualidades podem assim ser sintetizadas:

- a) *É uma Justiça mais dialogal, mais comunicativa, já que existe a possibilidade de acordo e a adoção expressa do princípio da oralidade e da informalidade.*
- b) *É uma Justiça mais simples, tendo em vista o rito simplificado que adota e a sua competência para decidir as causas de menor complexidade.*
- c) *É uma Justiça mais ágil, tendo em vista a abolição de prazos especiais para a Fazenda Pública e de outras prerrogativas, como o duplo grau obrigatório, os recursos contra decisões interlocutórias e o sistema de precatório [...].*
- d) *É uma Justiça mais moderna, tendo em vista a possibilidade de comunicação dos atos processuais pela internet e a possibilidade de desenvolvimento dos Juizados Virtuais, com os autos digitais substituindo os autos em papel, entre inúmeros outros usos de novas tecnologias.*
- e) *É uma Justiça mais aberta, mais acessível e mais preocupada com a camada carente da população [...].*

- f) É uma Justiça altamente emotiva, que lida frequentemente com aspectos cruciais da vida humana e, por isso, está sujeita a uma carga emocional muito grande.*
- g) É uma Justiça mais barata, na medida em que somente haverá custas na via recursal e há a possibilidade de peticionar sem advogado [...].*
- h) É uma Justiça mais econômica, com uma estrutura mais enxuta do que a Justiça comum, embora muito mais eficiente.*
- i) É uma Justiça que está sempre em busca de melhorias, visando reduzir a entrega da prestação jurisdicional e melhorar o atendimento à população.*
- j) É uma Justiça que busca parcerias, a fim de reduzir os custos e melhorar a prestação jurisdicional, através de convênios com universidades e outros órgãos.*
- k) É uma Justiça dinamizadora das economias locais, na medida em que injeta consideráveis somas de dinheiro nos pequenos municípios, especialmente porque, ao lado do surgimento dos JEFs, tem havido um movimento de interiorização da Justiça Federal, com a criação da Varas Federais previstas na Lei nº 10.772/2003.*

Como lidar com as novas exigências e demandas surgidas? Como adequar os procedimentos previstos na nova lei, mormente a possibilidade de conciliação, com as peculiaridades da Justiça Federal? Como evitar a morosidade não só possível, mas previsível, decorrente da carência de vagas e da cultura do Poder Público de não transigir, sempre recorrer e não colaborar?

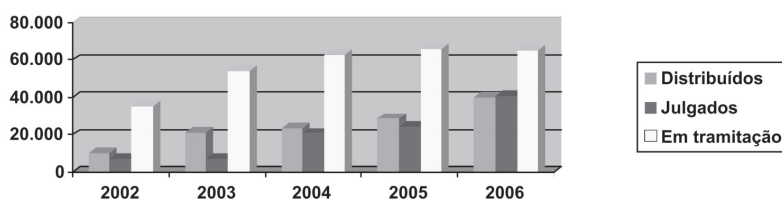
Afinal, como ensinou Chiovenda⁷, o acesso à Justiça não é só um direito fundamental, é o ponto central da moderna processualística. É preciso romper preconceitos e encarar o processo como algo que seja realmente capaz de alterar o mundo, ou seja, de conduzir as pessoas à ordem jurídica justa. É necessário que o processo seja posto a serviço do homem, com as potencialidades de que dispõe, e não o homem a serviço da sua técnica.

Nesse ponto, tem razão a maioria dos doutrinadores quando afirmam que os juizados não foram instituídos para corrigir os problemas e males da Justiça Federal brasileira. Na verdade, eles surgiram para

facilitar o acesso ao Judiciário daqueles que não o tinham, e não para desafogar as unidades jurisdicionais já existentes.

De fato, como se pode observar no gráfico a seguir⁸, não houve nenhum decréscimo na movimentação processual da Seção Judiciária de Alagoas (muito pelo contrário), apesar do claro incremento no número de processos julgados, após o surgimento do único⁹ juizado instalado no Estado, em 2002:

GRÁFICO 1

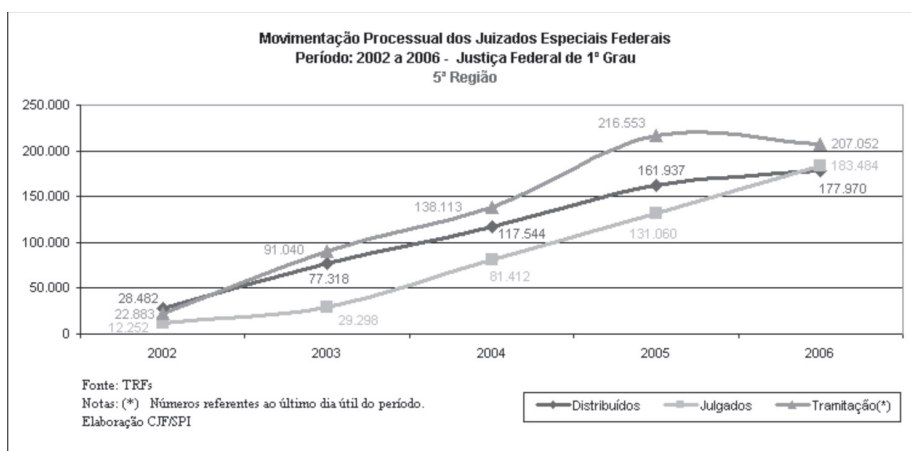


À guisa de exemplo, antes da instalação dos JEFs, segundo dados do Conselho da Justiça Federal¹⁰, referentes ao ano de 2001, o número de processos distribuídos na Justiça Federal brasileira foi 1.002.095 (um milhão, dois mil e noventa e cinco).

Agora, apenas no período compreendido entre janeiro e setembro de 2007, quase o dobro de novas ações foram ajuizadas (1.928.198 — um milhão, novecentas e vinte e oito mil, cento e noventa e oito).

Sobre o assunto, aliás, interessante inserir gráfico de movimentação processual dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região (onde está localizado o Juizado Especial Federal alvo deste estudo) desde a sua instalação:

GRÁFICO 2



Apenas a Seção Judiciária de Alagoas recebia, em 2003, uma média de 900 (novecentas) a 1.200 (mil e duzentas) ações por vara. Atualmente, a média anual recebida por uma unidade é quase vinte vezes inferior à média, em 2007, recebida pelo único Juizado Especial Federal em Maceió¹¹ (21.906 — vinte e um mil, novecentas e seis novas ações).

Inteira procedência têm, assim, as considerações do mestre Watanabe¹² quando, externando a sua preocupação quanto ao futuro dos juizados, escreveu que:

Os antigos Juizados Especiais de Pequenas Causas foram concebidos para propiciar um acesso mais facilitado à Justiça para o cidadão comum, principalmente para a camada mais humilde da população. O objetivo jamais foi o de resolver a crise da Justiça, sua morosidade e ineficiência na solução de conflitos, crise essa que tem causas inúmeras, e não apenas aquelas enfrentadas na concepção dos Juizados Especiais de Pequenas Causas.

Surgiu, de fato, a necessidade de criação de novas técnicas e novas formas de pensar o Direito, adequadas às peculiaridades da Justiça

Federal, sob pena de se inviabilizarem os recém-criados juizados e de se subverterem seus objetivos, buscando, na experiência estadual, um ponto de apoio para o futuro dos Juizados Especiais Federais.

Dentre essas novas técnicas, a conciliação, prevista na Lei nº 10.259/2001, colocou-se como aquela indispensável para a adaptação bem-sucedida aos novos rumos tomados pelo Judiciário.

Como ensina Augsberger¹³, tal direcionamento tomado pelo legislador constitucional e ordinário (que estabeleceu novos meios alternativos de resoluções de conflitos, deixando para um segundo momento a litigiosidade) em diversos países nada mais foi que a adoção de uma tendência universal de retirar do Judiciário a responsabilidade de impor, por meio da força e de medidas coercitivas, uma só decisão considerada justa e correta.

Nesse sentido, o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem orientando enfaticamente os juízes a buscarem a conciliação, tendo instituído com esse fim o projeto *Movimento pela Conciliação: Conciliar é Legal*.

A propósito, merece citação trecho do documento intitulado *Carta da Comissão Gestora do Movimento pela Conciliação (GERAL) à sociedade brasileira*, assinada por prestigiadas autoridades do Poder Judiciário, publicada no site http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2445&Itemid=167, em agosto de 2006 (grifos ausentes no original):

A função precípua do Judiciário é promover a paz social, ou seja, combater a cultura da violência. O Conselho Nacional de Justiça assume suas responsabilidades e se engaja forte e decisivamente na implementação da Justiça da Conciliação. A todos pedimos apoio. A todos pedimos o risco da mudança e da inovação. A todos pedimos a irrestrita solidariedade com a eficiência da democracia. Que, mais do que um ideal, a democracia como paz social seja a realidade da sociedade brasileira. Uma

tarefa coletiva, complexa de médio e longo prazo, mas altamente compensatória.

Essa ênfase na conciliação, na verdade, não vem mais do que reforçar, no âmbito judicial brasileiro, uma tendência em reconhecer na triangularidade uma necessidade na resolução dos conflitos.

2 A NECESSÁRIA TRIANGULARIDADE NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Como explica Augsberger¹⁴, é quase uma intuição universal que o conflito é uma crise que nos força a reconhecer explicitamente que nós convivemos com múltiplas realidades e devemos negociar uma realidade comum; que nós trazemos, cada um, uma vivência, uma experiência diferente (comumente contrastante com a trazida pelos outros) e devemos criar juntos uma história compartilhada, com um papel para cada um e um papel para ambos.

O conflito, na verdade, é universal e, ainda que distinto em cada cultura, é o resultado do embate permanente dos indivíduos pelos mesmos objetivos, direitos e recursos. Apesar de distinta em virtude das diferenças culturais patentes, a resolução dos conflitos tem uma nota comum, construída a partir da análise das contradições e contribuições dadas pelas diversas maneiras que diferentes culturas tendem a gerenciar as tensões sociais, políticas e culturais: a sua triangularidade.

A triangulação, a utilização de um terceiro indivíduo ou grupo, é tão antiga quanto a comunicação humana. O eterno triângulo, como aponta Augsberger¹⁵, está presente tanto na origem como na solução do conflito, e o número de triângulos tende a crescer quanto mais se expande o conflito (todos buscam, eternamente, aliados para suas questões).

No momento de tensão, um terceiro sempre é levado a aliviar

o conflito proporcionando apoio para algum dos lados (uma opção não muito funcional) ou para ambos (uma escolha mais promissora). Quando o terceiro se recusa a formar uma coalizão com um dos vértices do triângulo, um novo desenho se forma¹⁶, no qual esse indivíduo imparcial pode auxiliar os envolvidos a se movimentarem em direção a uma solução mutuamente satisfatória do conflito.

O que essa triangularidade quer dizer? Bem, pode-se encarar por dois enfoques distintos. O primeiro enfoque e mais óbvio seria a desejável participação de um terceiro na solução do litígio, alguém de fora, imparcial, que auxilie os conflitantes a tentarem enxergar a posição do outro, identificando seus conflitos e interesses, e a construírem, em conjunto, alternativas de solução.

O segundo enfoque seria a necessária participação ativa de todos os envolvidos na solução do conflito a ser pacificado. Ou seja, eliminar a passividade da espera de uma decisão a ser tomada por um indivíduo de fora da lide e participar da construção de uma solução conjunta da controvérsia (no triângulo, existe ponto de contato entre todos os vértices, todos eles se interligam e se comunicam).

Nesse passo, reconhecemos que é natural, para todas as sociedades, querer que aqueles envolvidos em um conflito resolvam suas próprias questões sozinhos. Porém, apesar de natural, é praticamente impossível, na maioria dos casos, eliminar a hostilidade e a perda da confiança para caminhar em direção à solução conjunta. Afinal, quem disputa algo está na pior posição para resolver a disputa.

3 CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO – CONCEITOS, DISTINÇÕES E SIMILITUDES

Compor um conflito significa *apaziguar*, *harmonizar*. Há duas formas básicas de composição: autocomposição (composição do conflito

com a atuação das próprias partes, as quais tomam decisões com vistas à solução da lide) e heterocomposição (composição do conflito por um terceiro que tem o poder de decisão).

No ensinamento de Wildo¹⁷, eminente magistrado e professor:

A autocomposição consiste numa modalidade de remoção dos obstáculos postos à realização de um direito ou, como se prefere denominar, aos conflitos de interesses, pelos próprios envolvidos, daí por que o vocábulo se apresente, etimologicamente, como a junção dos vocábulos auto (próprio, significando as partes envolvidas) + composição = composição realizada pelos próprios envolvidos.

Tratando o presente trabalho da autocomposição, tendo sido demonstrada a pertinência do envolvimento de um terceiro na solução de um conflito, resta, ainda, antes de entrar na discussão sobre o uso de tal instrumento na Justiça Federal, fazer a devida distinção entre as várias formas não adversariais de solução dos litígios, mormente entre a conciliação e a mediação.

De acordo com Tourinho Neto¹⁸, a conciliação significa a composição amigável sem que se verifique alguma concessão por quaisquer das partes a respeito do pretense direito alegado ou da extinção de obrigação civil ou comercial (desistência da ação, renúncia ao direito, reconhecimento do pedido).

Em síntese, porém, a principal distinção entre a conciliação e a mediação consiste no papel desempenhado pelo terceiro interveniente, o qual tem uma atuação mais ativa e dinâmica no caso da conciliação, chegando a propor a solução alternativa às partes envolvidas. Na mediação, o terceiro vértice do triângulo citado supra basicamente apoia as partes na sua reflexão e na sua decisão: faz emergir a decisão delas.

Alguns autores identificam, na prática, que o papel do conciliador “não se limita apenas a auxiliar as partes a chegarem, por elas próprias,

a um acordo, mas também pode aconselhar e tentar induzir as mesmas a que cheguem a este resultado, fazendo-as divisar seus direitos, para que possam decidir mais rapidamente.”¹⁹

Já

*“O objetivo do mediador é ajudar as partes a negociarem de maneira mais efetiva. O mediador não resolve o problema nem impõe uma solução. Sua função é ajudá-las a buscar o melhor caminho e fazer com que estejam de acordo depois de encontrada a solução. Assim, o mediador tem controle do processo, mas não dos resultados. [...] O objetivo é maximizar a utilização das habilidades das partes, de forma a capacitá-las a negociar da maneira mais efetiva possível”.*²⁰

Observa-se, portanto, que a principal diferença apontada está justamente no modo como o processo é conduzido pelo terceiro interveniente, levando alguns autores a utilizar indiscriminadamente os termos como sinônimos.

Porém, na Justiça Federal, essa distinção se faz ainda mais clara, uma vez que o terceiro, em regra, é o juiz que, tendo o poder para decidir a causa, acaba exercendo, naturalmente, um papel mais ativo na negociação.

4 FAZENDA PÚBLICA NOS JUIZADOS ESPECIAIS E A CONCILIAÇÃO: PECULIARIDADES

Como se disse, com o surgimento dos Juizados Especiais Federais e o incremento do número de novas demandas ajuizadas, surgiu a necessidade de se buscarem, nos juizados estaduais, já há bastante tempo instalados, experiências bem-sucedidas na resolução e mediação das lides agora jurisdicionalizadas.

Porém, logo foi possível perceber que a situação dos juizados

estaduais e federais não poderia ser mais diversa, o que tornou inaplicável a maioria das técnicas e dos instrumentos processuais já conhecidos, especialmente no que tange ao incentivo à conciliação.

De fato, o primeiro e principal empecilho dizia respeito às próprias partes. Enquanto nos juizados estaduais as lides eram restritas aos particulares, mais facilmente conciliáveis, os Juizados Federais foram criados para solucionar conflitos que envolvem, primordialmente, a Fazenda Pública²¹ (de interesses supostamente indisponíveis e inconciliáveis).

Assim, não obstante a previsão da Lei nº 10.259/2001 no sentido de que os representantes judiciais da União, as autarquias, fundações e empresas públicas federais ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais, diversos pontos surgiram como obstáculos à autocomposição.

O juiz federal substituto Roberto Gil, em trabalho apresentado no curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito de Vitória/ES, bem narrou o início dos trabalhos dos Juizados Especiais Federais:

Após sua criação, os Juizados Federais absorveram grande demanda reprimida do acesso ao Judiciário no que tange aos questionamentos previdenciários. Tal realidade quase inviabilizou os Juizados Federais capixabas. Apesar da existência de farta jurisprudência indicando a procedência dos pedidos, o INSS insistia em não concedê-los administrativamente, resistindo, inclusive, às pretensões em sede judicial. Número elevado de sentenças foi proferido, e muitas delas não foram alvo de recursos. Assim, o INSS não concedia os reajustes administrativamente, efetivava contestações e, após a sentença, não mais recorria.

Nesse momento, foi a opinião majoritária entre os magistrados lotados nos juizados, um paradigma histórico teria que ser rompido.

Com efeito, a princípio, é inegável existir considerável

preconceito contra a possibilidade de conciliação e transação quando for parte pessoa jurídica de Direito Público, tendo em vista, principalmente, a indisponibilidade do interesse público.

Todavia, depois de alguns estudos e algumas reflexões, chega-se à conclusão de que a indisponibilidade não significa proibição da transação, mas apenas da transação desvantajosa.

De fato, *a priori*, cumpre esclarecer que o princípio da indisponibilidade do interesse público tem origem doutrinária. Como destaca Gil, “diversamente de princípios como legalidade, eficiência e economicidade, o ‘princípio da indisponibilidade’ não encontra indicação expressa no texto constitucional, tendo sido construído pela evolução doutrinária do Direito Administrativo”.

Segundo Mello²², “a indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade [...] o próprio órgão que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los [...] na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*”.

Dessa forma, sendo sua origem doutrinária, também doutrinária deve ser a interpretação de sua essência e mutável com o tempo e com as mudanças da sociedade e do Direito.

Cumprido, assim, interpretar o que, de fato, seria o interesse público indisponível. Seria a irresignação permanente e imutável em relação a qualquer lide oposta em desfavor do ente público ou do erário? Ou deve tal interesse ser analisado sob o prisma da economicidade e eficiência — ambos previstos como princípios constitucionais da administração pública e tidos como uma das facetas de um princípio mais amplo já tratado, há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”²³?

Nesse contexto, na lide propriamente dita, há de se ter em mente

que, a despeito da existência de presunção de legitimidade e legalidade do ato administrativo, contra tal presunção pode ser apresentada prova em contrário.

De fato, tem-se que se questionar se é saudável, eficiente e econômico, do ponto de vista do interesse público, opor-se contra pretensão justa e legítima, do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial. Defende-se, neste trabalho, que não é, ao contrário, que tal oposição/omissão é que viria a configurar o dano ao erário que se procura afastar.

No sentido desse raciocínio, há precedente da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento, em 4 de junho de 2002, do Recurso Extraordinário nº 253.885/MG, tendo como relatora a ministra Ellen Gracie (grifos nossos):

Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. E, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimateção deste interesse. *Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido.*

5 A LEALDADE PROCESSUAL E A CONDENAÇÃO EM LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ: BREVES CONSIDERAÇÕES

Na relação jurídica processual, as partes têm faculdades (liberdade de conduta), ônus (encargos), poderes e deveres. Enquanto ônus é imperativo de conduta em interesse próprio (podendo gerar resultados desfavoráveis se não cumprido, mas caracterizado pela liberdade de

opção pela conduta ou pela omissão), dever é imperativo de conduta em interesse alheio, incorrendo no ilícito processual sancionável aquele que o descumpre.

Nesse contexto, o mais expressivo dos deveres das partes é o de lealdade, cuja transgressão é sancionada mediante repressão à litigância de má-fé e aos atos atentatórios à dignidade da Justiça.

Por seu significado popular²⁴, a palavra *lealdade* significa respeito aos princípios e às regras que norteiam a honra e a probidade, fidelidade aos compromissos assumidos e caráter do que é inspirado por esse respeito ou essa fidelidade.

Segundo Iocohama²⁵:

A lealdade processual apresenta-se como uma espécie particular de lealdade, onde a figura própria do processo é a sua base de sustentação” (p. 48). Ainda que no processo se verifique uma estrutura contraditória, permitindo a cada uma das partes a apresentação de seus interesses e incumbindo-lhes a sustentação de suas próprias razões, não é simplesmente admissível que tal comportamento seja ilimitado.

Nesse sentido, o art. 14 do Código de Processo Civil (CPC) dispõe ser dever das partes expor os fatos em juízo conforme a verdade, proceder com lealdade e boa-fé, não formular pretensões nem alegar defesa, cientes de que são destituídas de fundamento, não produzir provas nem praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou defesa do direito, cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação de provimentos judiciais.

Em relação à litigância de má-fé, é expresso o art. 17 do Código de Processo Civil ao dispor que se reputa litigante de má-fé aquele que:

I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.771, de 27 de março de 1980)

II - alterar a verdade dos fatos; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.771, de 27 de março de 1980)

III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.771, de 27 de março de 1980)

IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.771, de 27 de março de 1980)

V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.771, de 27 de março de 1980)

VI - provocar incidentes manifestamente infundados; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 6.771, de 27 de março de 1980)

VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.

No mesmo sentido, o art. 55 da Lei nº 9.099/95 prevê, expressamente, a possibilidade de condenação por litigância de má-fé no âmbito dos Juizados Especiais:

A sentença de primeiro grau não condenará o vencido em custas e honorários de advogado, ressalvados os casos de litigância de má-fé. Em segundo grau, o recorrente, vencido, pagará as custas e honorários de advogado, que serão fixados entre dez por cento e vinte por cento do valor de condenação ou, não havendo condenação, do valor corrigido da causa.

Parágrafo único. Na execução não serão contadas custas, salvo quando:

I - reconhecida a litigância de má-fé;

II - improcedentes os embargos do devedor;

III - tratar-se de execução de sentença que tenha sido objeto de recurso improvido do devedor.

Nesse passo, é importante registrar que o dever de lealdade das partes e o dever de agir com boa-fé processual encontram seu fundamento não só em razões de caráter ético-jurídico, mas também na busca de imprimir celeridade ao processo de administração da Justiça, atribuindo -lhe maior racionalidade e conferindo efetividade à resposta jurisdicional do Estado.

De fato, as sanções previstas no art. 18 do Código de Processo Civil visam reprimir, nas hipóteses referidas no CPC, a atuação processual do *improbis litigator* e impedir que a conclusão de um processo seja postergada indefinidamente por meio de defesas temerárias e abusivas, reflexo, na maioria das vezes, de uma lamentável estratégia de utilizar o processo como instrumento de rolagem de dívida.

Nesse sentido, calha transcrever trecho de ementa do acórdão proferido pela Segunda Turma do egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 244893/PR²⁶:

O EXERCÍCIO ABUSIVO DO DIREITO DE RECORRER E A LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ - O ordenamento jurídico brasileiro repele práticas incompatíveis com o postulado ético-jurídico da lealdade processual. O processo não pode ser manipulado para viabilizar o abuso de direito, pois essa é uma idéia que se revela frontalmente contrária ao dever de probidade que se impõe à observância das partes. O litigante de má-fé — trate-se de parte pública ou de parte privada — deve ter a sua conduta sumariamente repelida pela atuação jurisdicional dos juízes e dos tribunais, que não podem tolerar o abuso processual como prática descaracterizadora da essência ética do processo.

Em última análise, o desrespeito à lealdade processual e, em um sentido amplo, à boa-fé, compromete a efetividade dos direitos materiais discutidos em juízo, haja vista que o processo judicial deve ser compreendido como mero instrumento para a consecução deles, como já repisado.

A postura desleal, assim, além de não se coadunar com o princípio da legalidade a que está vinculada a Administração Pública, constitui infração à própria Constituição Federal, a teor do que dispõe o artigo 5º, inciso LXXVIII, *in verbis*: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Dessa forma, condutas que destoam dessa novel concepção do processo configuram evidente uso antiético da Justiça, que não pode ser tolerado pela magistratura.

Permitir a impunidade da parte que age em flagrante desrespeito ao ordenamento jurídico seria, assim, incitar o descrédito na jurisdição e criar um claro estímulo à desnaturação do processo como instrumento de realização da justiça.

6 O PAPEL DO PREPOSTO DO ENTE PÚBLICO NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL: RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA *VERSUS* RESPONSABILIDADE PROCESSUAL

A Lei nº 10.259/2001 dispõe, no parágrafo único do seu art. 10º, que:

As partes poderão designar, por escrito, representantes para a causa, advogado ou não.

Parágrafo único. Os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do caput, ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais.

Nesse contexto, havendo previsão no *caput* do supracitado art. 10º da Lei nº 10.259/2001 no sentido de que os representantes designados para a causa não precisavam ser advogados, os entes públicos passaram a mandar não só defensores bacharéis em Direito para atuar em juízo, mas também, e na maioria dos Estados, servidores de apoio administrativo muitas vezes inseguros com as novas posição e função assumidas.

Logo foi possível perceber que a mudança de mentalidade necessária ao desenvolvimento e sucesso do novo projeto não seria fácil, uma vez que não se tratava somente de necessidade de transformação da

postura de indivíduos, mas da administração em geral. Administração esta que, acostumada a utilizar o processo, muitas vezes, como instrumento de rolagem de dívida (na pior técnica de gestão possível), incentivava recursos meramente protelatórios e contestações genéricas sob o argumento de indisponibilidade do interesse público e, agora, via -se obrigada a revisar seus próprios conceitos.

Para os representantes enviados para as centenas de audiências designadas, a transição e a adaptação a essa nova realidade não foram de nenhuma forma fácil. Tais representantes, com certa razão, entendiam que, assumindo o risco da mudança e da inovação, o qual era demandado pelos magistrados, tornavam-se alvos fáceis de responsabilização administrativa quando de eventual questionamento acerca do acordo homologado ou do pedido reconhecido.

Sendo assim, muito mais simples e confortável para procuradores e prepostos seria, de fato, continuar insistindo em juízo através de defesas desprovidas de qualquer substrato jurídico ou probatório, valendo-se de contestações padronizadas totalmente dissociadas da realidade do caso concreto e manter a postura comodista de esperar a decisão final do magistrado, quando seu trabalho teria sido feito da forma tradicional e não poderia ser alvo de questionamento administrativo.

Viu-se, portanto, a necessidade de se adotarem posturas que lembrassem aos jurisdicionados (públicos ou particulares) que, como já exposto, a atuação das partes em juízo não se limita a ônus, poderes e faculdades, mas também a deveres. Deveres, acima de tudo, de lealdade e boa-fé para com a outra parte e para com a Justiça, chamando atenção para a existência não só de uma responsabilidade administrativa, mas também de uma responsabilidade processual dos representantes de autores e réus.

Por outro lado, também foram criadas estratégias — a seguir

serão expostas — que serviram para construir uma relação mais profunda entre a responsabilidade processual e a responsabilidade administrativa, em que aquela interfere nesta para o bem da instituição e da prestação jurisdicional.

Todas as estratégias que irão ser mencionadas foram pensadas no sentido de dar novo enfoque à responsabilidade administrativa através da revisão do próprio conceito que as partes possuem sobre qual interesse público deveria ser protegido em juízo: se apenas o interesse de se protelar decisões em processos eternizados e rolar dívidas com defesas dissociadas da lei e dos fatos ou o interesse de evitar prejuízos desnecessários ao erário com gastos estruturais, de sucumbência e de condenações.

7 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DE MACEIÓ

Inicialmente, cumpre fazer um pequeno histórico da instalação e do desenvolvimento do Juizado Especial Federal de Maceió, inclusive como forma de contextualizar os resultados obtidos e seu impacto no andamento da vara.

O Juizado Especial Federal de Maceió surgiu, primeiramente, em janeiro de 2002, como unidade autônoma na Seção Judiciária de Alagoas, mas sem estrutura própria de vara, sem cargos próprios (de magistrados ou servidores) e sem ser propriamente uma Vara Federal, apenas, como se mencionou, uma unidade jurisdicional ligada à Seção.

Assim, também não havia cargo de juiz federal titular ou substituto, e os juízes substitutos da Seção atuavam em rodízio, sem prejuízo de suas jurisdições originárias nas varas comuns, como auxiliares do juizado.

Em 2004, após a edição da Resolução nº 14 do Tribunal Regional

Federal da 5ª Região, de 3 de dezembro de 2003, regulamentando a implantação das varas criadas pela Lei nº 10.772/2003, foi instalada a 6ª Vara Federal da Seção de Alagoas, sediada em Maceió (conforme artigo 2º, I, da citada resolução).

Porém, não obstante tal determinação administrativa, em virtude de problemas administrativos, apenas em julho de 2004 o Juizado Especial de Maceió recebeu seu primeiro juiz titular, Dr. André Luis Maia Tobias Granja. A autora do presente trabalho passou a auxiliar a 6ª Vara em fevereiro de 2005 (dois meses após sua posse como juíza federal substituta), com alguns poucos meses de afastamento durante todo o período até o dia de hoje.

Em março de 2005, foi implantado o sistema processual eletrônico Creta em toda a 5ª Região, e, a partir desse momento, o juizado de Maceió passou a receber apenas processos virtuais, apesar de ainda processar normalmente os antigos processos físicos existentes (desde 2006, os processos físicos remanescentes já se encontravam todos em fase de execução).

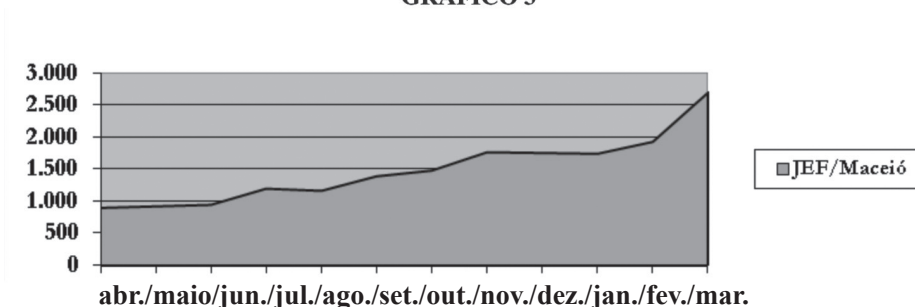
O Tribunal Regional Federal da 5ª Região iniciou a implantação do sistema Creta em 2004, sendo a Seção Judiciária de Sergipe a primeira a utilizá-lo. Em 2005, todos os juizados da 5ª Região já haviam aderido ao sistema.

Com o aplicativo, todo o processo tramita virtualmente. Dessa forma, é possível que qualquer uma das partes envolvidas na ação judicial acesse via internet as informações do processo ou possa anexar documentos a ele, através do devido cadastramento de usuários e senhas.

Logo após a implantação do Creta, houve um aumento exponencial no número de novas demandas ajuizadas na 6ª Vara de Maceió, como pode ser visto no gráfico abaixo (relativo apenas ao primeiro ano de implantação do aplicativo eletrônico — de abril de 2005 a março de

2006):

GRÁFICO 3



Em 2006, foram 23.075 (vinte e três mil e setenta e cinco) novas ações. Em 2007, foram 21.906 (vinte e um mil e novecentos e seis) processos novos ajuizados; nunca mais tendo baixado, desde a instalação do aplicativo eletrônico, do patamar de 1.600 (mil e seiscentas) novas ações recebidas por mês.

Atualmente, a 6ª Vara Federal de Alagoas é o juizado federal autônomo que mais recebe novos processos em toda a 5ª Região. Da mesma forma, dentre os Juizados Especiais adjuntos, o de Arapiraca/AL também é aquele com maior distribuição de ações.

8 MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS ADOTADAS COM VISTAS A INCENTIVAR A CONCILIAÇÃO

Como já demonstrado, a conciliação no Juizado Especial Federal deve ser incentivada através de instrumentos processuais e administrativos objetivos que vão além da simples busca pela pacificação social (que guia, geralmente, as tentativas de autocomposição da Justiça Especial Estadual) e foram imaginados a partir da percepção de que a indisponibilidade do interesse público, vista como óbice para a conciliação, não significa

proibição da transação, mas apenas da transação desvantajosa.

Nesse contexto é que entra o presente trabalho, elaborado com o propósito de divulgar a experiência levada a cabo no Juizado Especial Federal de Maceió (6ª Vara), conduzida primordialmente pelo Dr. André Granja, titular da vara, mas com o auxílio da autora, no qual foram adotadas medidas que passaram a contrapor responsabilidade administrativa *versus* a responsabilidade processual, tentando objetivar as vantagens que o Poder Público teria com a transação em cada caso concreto. Vantagens que ultrapassariam o simples deságio do acordo.

A seguir, são analisados exemplos de medidas bem-sucedidas adotadas na Vara Federal em estudo.

8.1 Investigação, em Audiência, da Observância da Lealdade Processual pelas Partes

Em primeiro lugar, colocou-se em prática a exigência, em audiência, das razões (do autor e do réu) contrárias à resolução do conflito através da conciliação, fundamentalmente em firmar o porquê de a parte insistir no litígio, como uma forma de investigação da lealdade processual (art. 14, II e III, do CPC).

De fato, tal postura nada mais é do que buscar, na atuação jurisdicional, uma maior celebração do princípio da impessoalidade em seu sentido amplo.

Afinal, como bem expõe Carvalho Filho²⁷, aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é sempre o interesse público. Ademais, como claramente defende o mesmo doutrinador, não se pode deixar de fora a relação que a finalidade da conduta administrativa tem com a lei.

Nesse sentido, o princípio da impessoalidade, além de proibir discriminações abusivas e desnecessárias na forma de tratar os administrados, também demanda que o agente, enquanto representante do interesse público, aja despidido do desejo de alcançar qualquer objetivo pessoal. Afinal, não deve ser ele um administrador com interesses próprios, mas um representante da Administração, impessoal e objetivo.

Por outro lado, é certo que também o princípio da moralidade impõe que o administrador/agente público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta, devendo, acima de tudo, averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações ou omissões (CARVALHO FILHO²⁸).

Em suma, em juízo, o procurador do ente age em nome do Estado e como agente da Administração e, assim, tem o dever de declinar objetivamente os motivos de sua atuação, sem procurar fundamentar suas ações e omissões em questiúnculas pessoais que vão de encontro ao interesse público perseguido.

8.2 Criação de uma Cultura de Repressão à Conduta Desleal

Por outro lado, passou-se a, de fato, aplicar sanções por litigância de má-fé (art. 55 da Lei Federal nº 9.099/95) contra medidas de caráter protelatório e/ou injustificadas (art. 17, I, III e IV, do CPC), como forma de garantir a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF).

A situação mais comum de litigância de má-fé no âmbito do Juizado Especial Federal, em especial em relação ao ente público (com contestações genéricas e argumentos dissociados da prova produzida, resistindo injustificadamente a pôr termo na lide), é a previsão do inciso I do retrocitado artigo 17 do Código de Processo Civil, a saber: “Reputa-se litigante de má-fé aquele que: deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso”.

Sobre o que seria o fato incontroverso a gerar a constatação da deslealdade processual, Iocohama²⁹ explica:

Um fato incontroverso não surge apenas da não discordância de uma das partes. Ainda que a controvérsia pressuponha discussão, um fato pode não ser mais discutível quando sobre ele já foi realizada a prova respectiva. Neste caso, findada a oportunidade sobre a discussão da prova e não havendo razões plausíveis para se perquiri-la, poderá resultar evidente uma má-fé em manter aberto o debate (como é o caso de quem, mesmo diante da perícia indicando o preenchimento em branco de determinado documento, insiste em afirmar situação contrária.

Dessa forma, produzida a prova, alertadas as partes em audiência sobre os riscos de se litigar com deslealdade, caberia ao autor e ao réu o dever de divulgar as razões contrárias à resolução do conflito através da conciliação, sob pena de sua conduta ser considerada uma litigância de má-fé e assim ser penalizada.

8.3 Indicação, para o Ente Público, dos Gastos com Sucumbência e Juros Moratórios Derivados da Adoção Indiscriminada de Medidas de Cunho Protelatório

Criou-se, também, como forma de ressaltar o impacto da irresponsabilidade processual na responsabilidade administrativa, um banco de dados estatísticos mensais no que pertine aos gastos com honorários sucumbenciais e juros moratórios arcados pelo Poder Público.

Tais dados compilados mensalmente são, então, enviados, por meio de ofício, às Procuradorias responsáveis pelo ônus ao erário.

A propósito, veja-se que, pela própria disciplina legal dos juizados (art. 55 da Lei nº 9.099), não há a condenação em honorários advocatícios na primeira instância, sendo incluídos gastos de sucumbência apenas a partir de eventual recurso.

Assim, recursos meramente protelatórios geram gastos com honorários sucumbenciais e acordos não realizados contra a prova dos autos, além do próprio deságio natural da conciliação (em regra, os acordos são firmados em 70% do valor total de parcelas atrasadas), geram condenação em juros moratórios a partir da citação e que incidem até o fim do processo.

O alerta quanto a esses gastos tende a criar, no agente público envolvido, uma crescente consciência de seu papel, enquanto representante judicial do ente, na priorização do interesse que procura defender, na medida em que discrimina de forma objetiva e direta o quanto a atitude processual irresponsável afeta os cofres públicos.

8.4 Indicação, para o Ente Público, das Vantagens Financeiras Diretas e Naturais Advindas da Conciliação

Por fim, criou-se também banco de dados estatísticos com o registro do valor renunciado pelas partes autoras no momento da transação, como forma de contabilizar as vantagens da conciliação para o Poder Público em juízo.

Tal banco de dados é preenchido mensalmente com o número do processo, o valor, em tese, da condenação em caso de sentença de procedência (acrescido de juros de mora e correção monetária) e o valor do acordo firmado, calculando, automaticamente, assim, o valor em tese renunciado pela parte (potencial prejuízo evitado pelo INSS).

9 RESULTADOS OBTIDOS

Entre os resultados obtidos com a adoção, pelos juízes em exercício no Juizado Especial Federal de Maceió, das estratégias narradas, podemos citar inúmeros benefícios quantificáveis e naturais, tais como diminuição

do tempo médio de tramitação dos processos, diminuição do volume processual em tramitação nas unidades judiciárias e diminuição do custo econômico do processo para o Poder Judiciário e para o Poder Executivo.

Porém, talvez os mais significativos resultados a partir da criação de uma cultura de conciliação com a Fazenda Pública sejam aqueles não quantificáveis e demonstrados ao longo de todo o trabalho, como o aumento da credibilidade do Poder Judiciário como instância de resolução de conflitos, a maior efetividade do livre acesso à Justiça, o melhor gerenciamento dos recursos públicos e a consolidação de uma cultura de legalidade, e não apenas de litigiosidade.

Logo no início da adoção das medidas narradas (janeiro de 2006), o incremento no número de acordos celebrados foi significativo em relação às audiências realizadas, como se pode observar da tabela abaixo, referente ao período compreendido entre janeiro de 2002 e dezembro de 2007.

TABELA 1

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Audiências	1116	1911	4886	6566	9521	9906
Acordos	196	470	1116	1689	5245	4340
Percentual	17,56%	24,59%	22,84%	25,72%	5,088%	43,81%

Observe-se, sobre o assunto, aliás, que o leve decréscimo no número de acordos no ano de 2007, deu-se, exatamente, com a chegada de novos procuradores do INSS em dezembro de 2006 e a saída de praticamente todos os antigos, indicando que se pode, realmente, falar sobre uma “cultura de conciliação” que deve ser cultivada.

No entanto, é bom registrar que nunca mais os níveis de conciliação caíram para menos de 30% com relação às audiências realizadas, independentemente do mês analisado, o que demonstra que mesmo os novos procuradores rapidamente se adaptaram às medidas

adotadas no Juizado e se inseriram no ambiente já construído.

A adoção de tais estratégias fez com que o índice de conciliação no Juizado Especial Federal de Maceió tivesse um aumento de mais de 100% (cem por cento) em apenas dois anos (passando de 22%, em fevereiro de 2005, a mais de 50%, em fevereiro de 2007).

Em fevereiro de 2008, mesmo com um leve decréscimo no número de acordos em virtude do estado de greve em que se encontravam os procuradores federais, a conciliação chegou ao percentual de 41,62% em relação às audiências realizadas.

Sobre o assunto, frise-se que, de janeiro de 2005 a fevereiro de 2008, os membros da Advocacia Geral da União entraram em greve três vezes, e esta foi a primeira vez em que foram enviados servidores autorizados a conciliar, para representar o Instituto Nacional do Seguro Social em audiência na falta de procuradores federais.

O fato acima narrado indica uma crescente conscientização do papel fundamental dos acordos na gestão pública de recursos federais em Maceió³⁰.

Para se ter uma ideia do que o percentual de conciliação alcançado com a adoção de tais técnicas representa, basta analisá-lo de forma comparativa com o percentual de acordos em audiência de conciliação conseguidos por Juizados Especiais Estaduais de nove capitais brasileiras, conforme tabela elaborada a partir de estudo levado a cabo pelo Ministério da Justiça, com apoio do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (Cebepej), em julho de 2006.

Segundo o Ministério da Justiça, o estudo foi realizado entre dezembro de 2004 e fevereiro de 2006. Ao todo, foram analisados 5.771 processos distribuídos em 2002. As principais reclamações envolviam relações de consumo (37,2%), acidentes de trânsito (17,5%) e cobrança de dívidas (14,8%). Cerca de 94% dos reclamantes eram pessoas físicas,

e 49% dos reclamados eram pessoas jurídicas.

Tratando-se de processos que envolvem primordialmente direitos disponíveis, o correto seria imaginar que o percentual de conciliação seria bem maior que no âmbito dos Juizados Especiais Federais, mas não foi isso que foi detectado, pelo menos em comparação com o Juizado de Maceió³¹:

TABELA 2

	Sim	Não	S/Inf.
Macapá	45,9	54,1	-
Salvador	34,9	65,1	-
Fortaleza	69,0	31,0	-
Goiânia	28,1	71,9	-
Belo Horizonte	32,7	67,2	0,1
Belém	24,3	74,8	1,0
Rio de Janeiro	26,2	73,8	-
Porto Alegre	21,3	78,1	0,6
São Paulo	22,0	78,0	-
TOTAL	34,5	65,3	0,2

E, em audiência de instrução e julgamento, com a presença do magistrado, tal percentual é ainda menor, indicando que as técnicas narradas neste trabalho talvez possam ter sua importância inclusive no âmbito estadual:

TABELA 3

	Sim	Não
Macapá	27,8	72,2
Salvador	16,5	19,7
Fortaleza	19,7	80,3
Goiânia	14,7	85,3
Belo Horizonte	27,4	72,6
Belém	25,7	74,3
Rio de Janeiro	21,6	78,1
Porto Alegre	20,6	79,4
São Paulo	16,9	83,1
TOTAL	20,9	79,0

Aliás, sobre o assunto, é importante frisar que, a despeito de as técnicas parecerem simples de serem adotadas, elas demandam, acima de tudo, uma mudança de postura do juiz e do jurisdicionado, os quais devem se deslocar de seus papéis tradicionais e passar do clássico ao dinâmico.

Tal mudança não é fácil nem para o magistrado, que sai de sua esfera de conforto e tem que interagir de forma efetiva com a parte, nem para o jurisdicionado, que não só tem que sair de sua postura parcial, mas também se propor a uma atuação mais participativa no processo.

Sobre a mudança exigida para o magistrado, é bom frisar que, ainda que pareça que, na conciliação, o papel do juiz é fácil e secundário, na experiência vivenciada no Juizado Especial Federal, na maioria dos casos, é muito mais simples proferir uma sentença (muitas vezes, padronizada) do que despender tempo procurando interagir com as partes.

Nesses momentos de relutância e dificuldade, sempre se faz necessário recordar a si próprio que existe um caminho mais efetivo. Incentivar a conciliação é uma opção de mudança da atuação-padrão, uma opção de vida e de conduta, nem sempre simples ou óbvia, mas, sem sombra de dúvida, urgente.

10 IMPUGNAÇÕES DAS TÉCNICAS FAVORÁVEIS À CONCILIAÇÃO

Inicialmente, algumas das medidas acima narradas foram levadas à apreciação da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais em Alagoas, através de recursos, cujos julgamentos culminaram com a manutenção das condenações em litigância de má-fé impostas pelo juízo de primeiro grau e, em alguns casos, com o aumento da multa processual

em virtude da insistência em litigar (majorada pelo próprio recurso).

Em outubro de 2007, em uma nova tentativa de questionar, no âmbito nacional, as medidas adotadas pelos magistrados no Juizado Especial Federal de Maceió e acima descritas, a União dos Advogados Públicos Federais do Brasil (Unafe) propôs reclamação disciplinar em face da autora alegando a prática de atos supostamente ilegais e abusivos.

Segundo narrava a inicial da citada reclamação, “a representação ora apresentada se deve aos reiterados atos abusivos praticados pela Magistrada Reclamada que compõem (*sic*) o Juizado Especial Federal de Maceió/AL, com vistas à obtenção de acordos judiciais mediante coação e ameaças aos Procuradores Federais que se materializam com condenações por suposta litigância de má-fé”.

À guisa de pedido, requereu “a apuração dos fatos acima narrados, instaurando-se o competente procedimento administrativo disciplinar para aplicação das penalidades cabíveis”.

Notificada para apresentar informações sobre o caso, a autora se limitou a fazer breve ponderação resumindo o exposto nos itens supra do presente trabalho.

Acrescentou em breve síntese que se entendia que o incentivo à conciliação, principalmente no âmbito dos juizados, longe de ser uma tentativa de se furtar à prestação da tutela jurisdicional, é dever de todo juiz, a quem cabe alertar as partes para os benefícios em se encerrar o processo por meio de um acordo, advertindo quem quer que insista em adotar posturas meramente protelatórias (arts. 14, II e III, e 17, I, III e IV, do CPC, e art. 55 da Lei Federal nº 9.099/95).

Foi explicitado ainda que, a bem da verdade, a condenação por litigância de má-fé, por vezes, dá-se em razão da conduta de uma minoria de procuradores do INSS que, por comodismo, falta de coragem para assumir responsabilidades ou despreparo técnico, prefere insistir

em defesas desprovidas de qualquer substrato jurídico ou probatório, valendo-se de contestações padronizadas totalmente dissociadas da realidade do caso concreto.

Por outro lado, registrou-se que as multas impostas, a título de condenação por litigância de má-fé, longe de serem arbitrárias, como queria fazer crer a reclamante, sempre são aplicadas com moderação e prudência, tanto que, em mais de vinte mil sentenças proferidas apenas pela autora desde fevereiro de 2005, em apenas cerca de 0,01% dos casos (menos de 20 feitos) houve a tão propalada condenação, sendo que nunca houve uma só reforma, pela Turma Recursal, da sanção fixada.

Por fim, observou-se que muito mais cômodo para a vida pessoal e profissional da autora seria abandonar a postura conciliatória que adota (quando assume o risco da mudança e da inovação) do que a força a enfrentar situações como aquela e voltar-se novamente para a condução tradicional do processo civil, que exige quase nada das partes, as quais simplesmente aguardam passivamente a decisão judicial a ser proferida.

Concluso o procedimento para decisão, foi ela mesma proferida pelo Juiz de Direito Murilo Kieling, assessor da Corregedoria Nacional de Justiça, em 19 de dezembro de 2007, concluindo pelo imediato arquivamento da reclamação, aduzindo, *in verbis*:

Como sublinhado no prólogo, o conteúdo da presente reclamação disciplinar caminha mesmo na contramão da história. Gera perplexidade.

[...] A conciliação, próspero elemento para a minimalização da demanda e solução dos conflitos de interesses exige bilateralidade. As expressões “coaçoão” e “ameaças” não encontram harmonia aos elementos granjeados neste processo. Ao revés, são cabalmente dissipadas pela integral resposta da magistrada.

Advogados Públicos “intimidados” pela magistrada que luta heroicamente pela realização de conciliações, em questões da competência de Juizado Especial. Exprime uma espécie de vazio, esterilidade da imputação.

[...] Da visão contextualizada, ao revés de qualquer juízo crítico, florescem motivos para justificados elogios ao trabalho da magistrada.

Já pela linguagem idealista, em absoluta harmonia ao comportamento da magistrada CÍNTIA MENEZES BRUNETTA vale a lembrança dos versos de Joaquim Osório Duque Estrada: “Se ergues da justiça a clava forte, verás que um filho teu não foge à luta”.

Por tais fundamentos, não havendo qualquer vestígio de falta funcional, determino o imediato arquivamento.

Tal decisão não foi objeto de recurso e transitou em julgado em janeiro de 2008.

CONCLUSÃO

De tudo o que foi exposto no presente trabalho, é possível extrair as seguintes conclusões:

1. O acesso à Justiça tem várias acepções ou dimensões e não deve ser visto apenas como acesso aos setores de distribuição de processo do Judiciário, mas, primordialmente, como acesso a um processo célere e a uma execução efetiva. Acesso a uma eficaz prestação jurisdicional.
2. Os Juizados Especiais vieram para equacionar o acesso à jurisdição com uma maior instrumentalidade e efetividade do processo (acesso à ordem jurídica justa), buscando-se a satisfação do jurisdicionado, a solução ou a diminuição da crise da jurisdição e a consequente pacificação social, transformando-se o mito (Justiça célere, efetiva e universal) em realidade.
3. Com a instituição dos Juizados Especiais Federais, a partir da aprovação da Lei nº 10.259 de 2001, a Justiça Federal passou a

contar com novos órgãos e novos desafios. Antes, uma Justiça pouco interiorizada e, conseqüentemente, isolada de parcela relevante da população, a Justiça Federal viu-se em frente a uma avalanche de novos processos e, também, de novas exigências e demandas, o que forçou uma transformação na forma de pensar e agir dos magistrados federais.

4. Não obstante a previsão na Lei nº 10.259/2001 no sentido de que os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais diversos pontos surgiram como obstáculos à autocomposição.
5. Surgiu, como forma de buscar a conciliação nos Juizados Especiais Federais, a necessidade de se adotarem posturas que lembrassem aos jurisdicionados (públicos ou particulares) que a atuação das partes em juízo não se limita a ônus, poderes e faculdades, mas também a deveres. Deveres, acima de tudo, de lealdade e boa-fé para com a outra parte e para com a Justiça, chamando atenção para a existência não só de uma responsabilidade administrativa, mas também de uma responsabilidade processual dos representantes de autores e réus.
6. Nesse contexto, exemplos de medidas bem-sucedidas que foram adotadas no Juizado de Maceió são: 1) exigência, em audiência, das razões (do autor e do réu) contrárias à resolução do conflito através da conciliação, como uma forma de investigação da lealdade processual (art. 14, II e III, do CPC); 2) aplicação de sanções por litigância de má-fé (art. 55 da Lei Federal nº 9.099/95) contra medidas de caráter protelatório

e/ou injustificadas (art. 17, I, III e IV, do CPC), como forma de garantir a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF); 3) criação de banco de dados estatísticos mensais no que pertine aos gastos com honorários sucumbenciais e juros moratórios arcados pelo Poder Público, para o envio às Procuradorias responsáveis pelo ônus ao erário; e 4) criação de banco de dados estatísticos com o registro do valor renunciado pelas partes autoras no momento da transação, como forma de contabilizar as vantagens da conciliação para o Poder Público em juízo, dentre outras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGSBERGER, David W. *Conflict Mediation Across Cultures*. London: Westminster/John Knox Press, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2004.

CHIOVENDA, Guiseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Campinas: Bookseller, 1998. v. 3.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Teoria Geral do Processo (Jurisdição Ação (Defesa) e Processo)*. 2. ed. São Paulo: Método, 2007.

DIAS, Francisco Geraldo Apoliano. Juizados Especiais Federais – Problemas e Soluções. In: *Revista ESMAFE*. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 6, abr., 2004, p. 47-73.

DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). *Participação e Processo*. São Paulo:

RT, 1988.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. *Instituições de Direito Processual Civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

IOCOHAMA, Celso Hiroshi. *Litigância de Má-fé e Lealdade Processual*. Curitiba: Juruá, 2003.

LIMA, George Marmelstein. *Organização e Administração dos Juizados Especiais Federais*. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias*. Brasília: CJF, 2005. p. 107-166.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Juizados Especiais Federais. In: *Revista do CEJ*. Brasília: CJF, nº 17, abr./jun., 2002, p. 76-89.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei nº 10.259, de 10.07.2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

WATANABE, Kazuo. Filosofia e características básicas do Juizado Especial de Pequenas Causas. In: WATANABE, Kazuo (Coord.). *Juizado Especial de Pequenas Causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. v. p. 1-7.

_____. *Acesso à Justiça e Sociedade Moderna*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et. al. *Participação e processo*. São Paulo: RT, 1988. p. 128/135.

_____. *Participação e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

SITES CONSULTADOS

Conselho da Justiça Federal: www.jf.gov.br.

Justiça Federal de Alagoas: www.jfal.gov.br.

Ministério da Justiça: www.mj.gov.br.

Presidência da República: www.planalto.gov.br.

Superior Tribunal de Justiça: www.stj.gov.br.

Supremo Tribunal Federal: www.stf.gov.br.

Tribunal Regional Federal da 5ª Região: www.trf5.gov.br.

NOTAS

¹ Juíza federal substituta da 3ª Vara da Seção Judiciária de Alagoas. MBA em Poder Judiciário (FGV).

² WATANABE, Kazuo. *Participação e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

³ Por exemplo, a revogada Lei nº 6.825, de 22 de setembro de 80, trazia previsões acerca da limitação, em face do valor da causa, do instituto do duplo grau de jurisdição (arts. 1º e 2º), entre outras.

⁴ TOURINHO NETO, Fernando da Costa. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais*: Comentários à Lei nº 10.259, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 45-46.

⁵ DIAS, Francisco Geraldo Apoliano. Juizados Especiais Federais – Problemas e Soluções. In: *Revista ESMAFE*, Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 6, abr., 2004, p. 47.

⁶ MARMELESTEIN LIMA, George. Organização e Administração dos Juizados Especiais Federais. In: *Conselho Da Justiça Federal*. Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias. Brasília: CJF, 2005. p. 107-166.

⁷ CHIOVENDA, Guiseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Campinas: Bookseller, 1998. v. 3.

⁸ Dados obtidos da Corregedoria-Geral do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

⁹ No final 2005, foi também instalado no Estado de Alagoas o juizado federal adjunto à Vara de Arapiraca, no interior do Estado.

¹⁰ Dados obtidos através do site www.jf.gov.br.

¹¹ Dados obtidos da Corregedoria-Geral do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

¹² WATANABE, Kazuo. *Participação e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais,

1998.

¹³ AUGSBERGER, David W. *Conflict Mediation Across Cultures*. London: Westminster/John Knox Press, 1992. p. 191.

¹⁴ AUGSBERGER, David W. *Conflict Mediation Across Cultures*. London: Westminster/John Knox Press, 1992. p. 11.

¹⁵ AUGSBERGER, David W. *Conflict Mediation Across Cultures*. London: Westminster/John Knox Press, 1992. p. 152.

¹⁶ Sobre o assunto, é bom registrar que alguns doutrinadores, a exemplo de Augsberger, defendem que, se o terceiro indivíduo optar pela abordagem construtiva na intervenção do conflito, o triângulo dará lugar a uma trindade (horizontal), mas fez-se no presente trabalho a opção pela permanência da figura do triângulo, não só por ser mais familiar ao operador do Direito (a “triangularidade da relação processual”), mas também por entender que, especialmente no âmbito judicial, o terceiro interveniente tem, necessariamente, um papel mais destacado na autocomposição.

¹⁷ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Teoria Geral do Processo (Jurisdição Ação (Defesa) e Processo)*. 2. ed. São Paulo: Método, 2007. p. 149.

¹⁸ TOURINHO NETO, Fernando da Costa. *Juizados Especiais Federais cíveis e criminais: comentários à Lei nº 10.259, de 10 de julho de 2001/* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 279.

¹⁹ GARCEZ, José Maria Rossani. *Técnicas de Negociação. Resolução Alternativa de Conflitos: ADRS, Mediação, Conciliação e Arbitragem*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 67.

²⁰ MARTINELLI, Dante P.; ALMEIDA, Ana Paula de. *Negociação e Solução de Conflitos: do Impasse ao Ganha-ganha do Melhor Estilo*. São Paulo: Atlas, 1998. p. 73.

²¹ A Lei nº 10.259 faz uma descrição clara e objetiva da legitimidade em ambos os extremos da relação processual. Assim, podem figurar no polo ativo as pessoas físicas, as microempresas e empresas de pequeno porte, e, no polo passivo, a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais.

²² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 64.

²³ A propósito, ver BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 112.

²⁴ Definição segundo o dicionário *Houaiss da Língua Portuguesa*.

²⁵ IOCOHAMA, Celso Hiroshi. *Litigância de Má-fé e Lealdade Processual*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 47.

²⁶ Relator Ministro Celso de Mello, DJU 03/03/2000.

²⁷ Registre-se, por oportuno, que Alagoas é um dos poucos estados, se não o único, conforme informações obtidas em contato com juizes de outros estados e regiões, em que a greve não representou ausência total de representantes judiciais do INSS em audiência.

²⁸ Tabelas obtidas do *site* www.mj.gov.br e elaboradas no estudo levado a cabo pelo Ministério da Justiça, com apoio do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – Cebepej (relatado em julho de 2006), citado no corpo do texto.

²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo:

RT, 2004. p. 13.

³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2004. p. 14.

³¹ IOCOHAMA, Celso Hiroshi. *Litigância de Má-fé e Lealdade Processual*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 162.

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A TURMA RECURSAL DE PERNAMBUCO

Cesar Arthur Cavalcanti de Carvalho¹

RESUMO

Este artigo é parte da monografia final do MBA em Poder Judiciário realizado pela Fundação Getulio Vargas (FGV) em convênio com o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5ª). Objetiva fazer um estudo da realidade administrativa da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Pernambuco em março de 2008. Na primeira parte, examinam-se as origens dos Juizados Especiais, a criação desses órgãos na Justiça Federal e as primeiras consequências da sua atividade. Em seguida, descreve-se a situação da Turma Recursal de Pernambuco para, ao final, fazer algumas sugestões administrativas para o aprimoramento da prestação jurisdicional nesse órgão tão relevante para a efetividade do Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: Juizado Especial Federal, Turma Recursal de Pernambuco, administração judiciária.

OBSERVAÇÃO PRELIMINAR

Diante da impossibilidade de publicação integral do trabalho de conclusão de curso de todos os alunos do MBA em Poder Judiciário realizado na Seção Judiciária do Ceará, através de convênio entre o Tribunal Regional Federal da 5ª Região e a Fundação Getulio Vargas, foi solicitado pela Escola de Magistratura Federal da 5ª Região um resumo

da monografia apresentada.

Na tentativa de não alterar o que foi escrito, optamos por suprimir os capítulos gerais, referentes aos aspectos jurídicos dos juizados (1 O Surgimento dos Juizados Especiais – 2 Os Juizados Especiais Estaduais – 3 Os Juizados Especiais Federais)², mantendo integralmente os demais por serem mais diretamente relacionados com os objetivos do MBA realizado, inclusive com a manutenção dos dados constantes na época da elaboração (março de 2008).

INTRODUÇÃO

O presente trabalho almeja examinar os Juizados Especiais, cujo surgimento significa a maior mudança ocorrida no Poder Judiciário nos últimos anos. Mudança essa que não se observou apenas no aspecto jurídico-organizacional, mas também na própria ideologia de trabalho de todos os operadores do Direito³.

Os Juizados Especiais representam uma proposta revolucionária, inaugurando um movimento que propõe a revisão de velhos conceitos do Direito Processual e abalando a estrutura de antigos hábitos enraizados no Poder Judiciário, com o fito principal de afastar práticas irracionais incompatíveis com as modernas concepções de democracia, jurisdição e amplo acesso à Justiça⁴.

É também nos juizados onde as técnicas de gerenciamento estão sendo mais amplamente efetivadas, diante do novo pensamento que ele representa. Não se desconhece a existência de significativo distanciamento entre o padrão de qualidade exigível e aquele oferecido pelo serviço judiciário brasileiro, mas é nos juizados onde a aliança entre o pensamento jurídico, a ciência da administração e a busca pela qualidade já está mais avançada⁵.

O novel órgão nasceu fortalecido e com a missão definida de ser “uma proposta diferencial ao Judiciário tradicional e unidirecionado até então existente”⁶, visando a aliviar as angústias do cidadão no acesso à Justiça⁷. Além disso, criou uma nova cultura judicial, com a difusão de informações sobre os direitos à população e a humanização da relação entre o Judiciário e as pessoas que a ele acorriam.

Muitos são os aspectos relevantes que poderiam ser abordados sobre tão interessante tema. Poder-se-ia debater unicamente as origens e os fundamentos do órgão ou questões processuais ou estrutura e funcionamento, etc. Na realidade, nos últimos anos, os Juizados Especiais mereceram a atenção de dezenas de autores, gerando vários livros e artigos, sob os mais variados enfoques. Optamos, contudo, por delimitar o tema de forma estrita, até mesmo por tratar-se de breve monografia de conclusão de curso de pós-graduação *lato sensu*.

Limitamo-nos a tecer algumas observações panorâmicas sobre o surgimento dos juizados, chegando até os Juizados Especiais Federais. Dedicamos especial atenção às turmas recursais para alfim mostrar a realidade da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Pernambuco. Destarte, esta é a pretensão do trabalho: trazer à baila algumas considerações sobre os Juizados Especiais, com destaque para a Justiça Federal em Pernambuco no que se refere à organização da turma recursal, tanto no esteio jurídico como no organizacional.

Faremos uma análise sobre os aspectos legais e doutrinários dos Juizados Especiais, com alusão ao falado acesso à Justiça e aos princípios processuais da efetividade, da instrumentalidade, da informalidade, da celeridade, da oralidade e outros temas jurídicos que estão sempre na pauta de quem discorre sobre os juizados.

Também realizaremos uma análise dos juizados sob uma ótica mais pragmática do que teórica, especialmente da Turma Recursal de

Pernambuco. Pretendemos, além disso, oferecer sugestões e soluções eficientes para os problemas relacionados com a administração da Justiça, apresentando experiências e ideias que possam contribuir para a melhoria da qualidade e da celeridade da prestação jurisdicional e dos serviços forenses.

Como lembra Marcelo da Fonseca Guerreiro⁸:

A cada dia, estamos mais convencidos de que as técnicas de gerenciamento devem auxiliar o magistrado no exercício da sua função. O juiz não apenas julga, mas administra a vara e, em prol da boa administração, é imprescindível que utilize técnicas de gerenciamento que visam a corrigir ou melhorar as rotinas já existentes e a desenvolver novos métodos, com o objetivo de reduzir o prazo para a entrega da prestação jurisdicional e aumentar a qualidade dos serviços cartorários.

O estudo pretende enfocar o maior número possível de sugestões envolvendo a organização e administração da turma recursal, incluindo o gerenciamento do processo propriamente dito, do pessoal, do atendimento, do local de trabalho e das novas ferramentas que a tecnologia da informação oferece ou pode oferecer para o aprimoramento dos serviços forenses.

Os juizados, como instrumento jurídico relevante que são, certamente terão vida longa no ordenamento jurídico brasileiro diante do seu uso crescente pela sociedade. Destaque-se que a atualidade da matéria é indubitável, pois a maior parte das novas ações ajuizadas nos órgãos do Poder Judiciário é dirigida aos Juizados Especiais, chegando-se até a cogitar que, em futuro breve, representarão a principal forma de acesso à Justiça⁹.

Tracemos uma sinopse do texto.

No primeiro capítulo, fazemos um estudo sobre o surgimento e a evolução dos Juizados Especiais. Entendemos que, para a boa

compreensão do tema, seria indispensável observar as suas origens.

Em seguida, discutimos os Juizados Especiais na Justiça Estadual. Bem mais antigos que os federais, representam o arcabouço para compreender o tema, e, por vezes, o conhecimento sobre aqueles é essencial para a solução dos vários problemas e das dúvidas correntes existentes nestes.

O capítulo seguinte trata propriamente dos Juizados Especiais Federais, com suas particularidades em relação aos anteriores. Destacamos as idiossincrasias da Justiça Federal para o entendimento da necessidade de tratamento diferenciado na administração e no funcionamento.

As turmas recursais mereceram subitens à parte dentro dos capítulos dos Juizados Especiais Estaduais e Federais. Apesar de julgarem todos os recursos dos Juizados Especiais, sua estrutura e natureza ainda não estão bem esclarecidas, suscitando vários questionamentos na doutrina. Assim, achamos melhor dedicar algumas páginas para debater o *busilis*.

No derradeiro capítulo, a Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Pernambuco é examinada. Falamos sobre a criação, a estrutura, os sistemas informatizados, a administração, bem como os problemas e as eventuais soluções. Esperamos que as sugestões sejam úteis e que possam efetivamente servir para aprimorar a *performance* das turmas recursais, especialmente da localizada em Pernambuco.

Como conclusão, listamos de modo tópico os principais pontos dos capítulos anteriores, além de acostarmos as referências bibliográficas na forma de praxe.

Ressalte-se que este trabalho não tem a intenção de criar, inovar ou polemizar. Move-nos o propósito de fazer algumas considerações em relação aos Juizados Especiais, em especial sobre a Turma Recursal Federal localizada em Pernambuco, para o que recorreremos às lições

dos doutrinadores citados, tentando coligar os seus ensinamentos com a argamassa dos nossos esforços e a vivência prática na Justiça Federal em Pernambuco.

Inspiramo-nos na frase citada por José Carlos Barbosa Moreira em uma conferência: “Apostar tudo no ideal significa, pura e simplesmente, condenar o real à imobilidade perpétua”¹⁰. Apesar de nossa falta de ciência, almejamos lograr êxito com engenho e arte.

1 O SURGIMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS – 2 OS JUIZADOS ESPECIAIS ESTADUAIS – 3 OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Suprimidos, consoante explicado na observação preliminar.

4 A TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DE PERNAMBUCO

Chegamos agora à Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Pernambuco. Neste capítulo, examinamos desde a sua criação até os dias de hoje, além das dificuldades de implantação e consolidação. Damos especial ênfase ao atual sistema de informática — o Sistema Creta —, o qual tornou todos os processos e procedimentos digitais, extinguindo os autos em papel. Por derradeiro, fazemos uma digressão sobre a importância da melhoria da gestão dos serviços judiciais para, finalmente, apresentarmos algumas propostas de aprimoramento dos serviços.

4.1 Da Implantação aos Dias Atuais

A implantação da Turma Recursal de Pernambuco ocorreu por

força da Resolução nº 09, de 24 de abril de 2002, do Plenário do TRF da 5ª Região¹¹. Por essa resolução, a turma recursal constitui-se de um setor de distribuição, uma secretaria e três gabinetes de relatores. Do mesmo modo que os Juizados Federais, a grande dificuldade para a instalação de todas as turmas, inclusive a de Pernambuco, foi a não criação de cargos e funções para o exercício das novas atribuições.

Da inauguração até meados do ano de 2004, o setor de distribuição — responsável pelo protocolo, registro e pela autuação dos processos e das petições — contava tão somente com um único menor aprendiz, supervisionado por um servidor da secretaria administrativa, o que causava grandes atrasos e erros. A secretaria, responsável por todos os atos cartorários, por sua vez, dispunha apenas dos servidores das varas de cada um dos relatores. Os juízes relatores acumulavam a turma recursal com as demais atribuições de suas varas, enquanto os gabinetes, já sobrecarregados, respondiam pelo apoio na elaboração dos julgamentos¹². A realidade era caótica e frustrante.

Nesse período, a estrutura física também era bastante precária. Não havia sequer uma sala para a acomodação dos processos, que ficavam espalhados na secretaria administrativa e nas varas dos relatores. As sessões de julgamento, por sua vez, eram realizadas na sala de treinamento, com utilização de equipamentos de gravação emprestados por outros setores da seção judiciária. Por fim, o sistema de informações processuais era obsoleto e sem manutenção, causando sérios problemas nas estatísticas e no controle da movimentação dos autos.

Essas dificuldades de organização refletiram diretamente na qualidade dos serviços prestados, consoante demonstram os números da tabela a seguir¹³:

Movimentação Processual da Turma Recursal de Pernambuco						
Período: 2002 a 2007						
Processos	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Distribuídos	4.800	8.117	7.377	13.747	10.014	15.023
Julgados	2.800	3.916	6.778	11.745	18.139	16.220

No final de 2004, o diretor do foro da Seção Judiciária de Pernambuco, buscando minorar as dificuldades da turma recursal, finalmente organizou a estrutura, deslocando material, cargos e funções de varas que seriam instaladas no interior do estado. Foi efetivamente criada a secretaria, com espaço próprio adequado, computadores e equipamentos suficientes. Também foi construída uma sala para as sessões de julgamento, com equipamentos de gravação e mobiliário condizente. O sistema de informações processuais foi alterado para um atualizado (Sistema Tebas), bastante confiável e com várias funcionalidades.

No campo da estrutura de pessoal, cada relator passou a contar com um servidor específico para a assessoria. A secretaria igualmente passou a ter funcionários próprios — no mínimo três — e estagiários, sendo três remunerados e seis voluntários. Quatro funções gratificadas foram deslocadas, uma para o chefe da secretaria e três para os gabinetes dos relatores¹⁴. Enfim, apesar das dificuldades, a situação tornou-se bem melhor.

Os dois grandes problemas que remanesciam — e permanecem até hoje — eram o absurdo número de processos que chegava à turma, muito superior à capacidade de processamento, e o fato de os juízes não terem dedicação exclusiva à turma recursal.

Em continuidade, visando a agilizar e modernizar os serviços, no final do ano de 2005 foi implantado o Sistema Eletrônico Creta¹⁵, virtualizando todos os novos processos. Os processos antigos que estavam em tramitação seguiram seu curso nos autos de papel até o

arquivamento definitivo.

Mesmo com toda essa evolução, a turma recursal ainda não consegue dar conta de todas as suas atribuições, pois recebe os recursos provenientes dos três juizados autônomos do Recife e dos sete adjuntos do interior — dois em Caruaru, um em Garanhuns, um em Salgueiro, um em Serra Talhada e dois em Petrolina —, além das eventuais apelações dos Juizados Especiais Criminais adjuntos a todas as varas com competência penal.

Os funcionários e juízes designados são insuficientes para cumprirem toda a carga de trabalho, especialmente considerando-se que é da essência do microssistema dos juizados a celeridade processual. Por essa razão, várias medidas têm sido adotadas para diminuir o acervo processual ainda aguardando julgamento. Foram realizados mutirões¹⁶, merecendo especial destaque o do final do ano de 2006 — quando mais de 10 mil processos foram julgados — e o do início de 2008 — quando mais de três mil processos em atraso foram apreciados por onze juízes voluntários.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, reconhecendo que a Turma Recursal de Pernambuco estava sobrecarregada, decidiu criar uma segunda turma no Estado¹⁷. Esse novo órgão seria responsável pelo julgamento dos processos oriundos dos juizados adjuntos do interior, o que desafogaria um pouco a turma recursal localizada na capital.

Entretanto, a turma interiorana não pôde ser instalada, porquanto não se conseguiu alocar servidores e juízes para a realização dos trabalhos essenciais. Diante desse impasse, a solução encontrada pelo tribunal para melhorar a situação foi criar uma segunda turma recursal na capital, cancelando a que seria criada no interior¹⁸. Essa turma está em fase de implantação, pois as dificuldades estruturais, especialmente de pessoal, ainda não conseguiram ser superadas a contento.

Atualmente¹⁹, estão em tramitação na Turma Recursal²⁰ cerca de oito mil processos, sendo menos de duzentos físicos, alguns com relativo atraso. A estrutura física — tanto em termos de equipamentos como de espaço²¹ — é satisfatória. O Sistema Creta é bastante eficiente, mas ainda precisa de alguns ajustes, pois algumas funcionalidades, como as estatísticas e os relatórios, estão apresentando várias inconsistências. O maior problema, contudo, é o pequeno número de funcionários, visto que apenas sete servidores estão lotados no órgão (cinco na secretaria e dois nos gabinetes). Além disso, os juízes, por estarem acumulando seus serviços nas varas, estão bastante sobrecarregados.

4.2 Sistema Eletrônico Creta

A aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação ao Direito é fenômeno relativamente recente, mas hoje é essencial para o andamento dos serviços judiciais, especialmente dos Juizados Especiais²². É bom destacar que a efetividade dos Juizados Especiais Federais muito dependerá do bom uso dos meios de informática postos a serviço da simplificação do processo e dos procedimentos, especialmente no que toca às comunicações expedidas pelo órgão que presidir o feito²³.

O Poder Judiciário atravessou radicais mudanças no que diz respeito ao tema *tecnologia*. Em pouco mais de uma década, saiu da máquina de escrever manual, passando pela elétrica, pelos primeiros computadores, pelo surgimento e pela expansão da internet, para chegar à realidade dos autos virtuais.

Aqui nos interessa a informática de gestão, que se ocupa com a facilitação das tarefas de rotina dos diversos centros de trabalho dos operadores do Direito²⁴. O Poder Judiciário brasileiro tem utilizado vários recursos tecnológicos para simplificar procedimentos e alcançar

mais rapidamente a solução dos litígios. Exemplos dessa utilização são os interrogatórios virtuais, os bancos de jurisprudência na internet, o sistema *Push* — que envia *e-mails* comunicando a movimentação dos processos cadastrados —, o acompanhamento processual pela internet ou por telefone, os diários oficiais virtuais, as certidões negativas eletrônicas, etc²⁵.

A novidade, pois, não é a mera utilização dos sistemas informatizados, mas, sim, a integral virtualização dos autos²⁶, pondo fim ao uso do papel no processo²⁷. Nos Juizados Especiais Federais, isso já existe em todas as cinco regiões. A 3ª Região, sediada em São Paulo, foi a pioneira, com juizados que foram instalados inteiramente digitalizados²⁸, mas, rapidamente, essa realidade se espalhou para todos os juizados.

Como destacado por Sandra Chalu Campos²⁹:

O processo eletrônico foi uma das grandes inovações dos Juizados Especiais Federais, tendo causado, no seu início, uma série de perplexidades e questionamentos, mas, em face do seu evidente êxito na redução de serviços burocráticos e otimização no aproveitamento dos recursos humanos, é possível afirmar que, atualmente, se transformou em uma realidade em todas as regiões do país, sendo que os grandes questionamentos atualmente existentes não são sobre a necessidade e utilidade da sua adoção, mas sim sobre qual o melhor sistema a ser adotado e quais as funcionalidades mínimas para o seu funcionamento adequado.

Deter-nos-emos na virtualização da 5ª Região. Desde o começo da implantação dos juizados, a 5ª Região utilizou-se da tecnologia para vários procedimentos, tais como: gravação de audiências — em fita cassete, CD, MP3, internet —, computadores ligados em rede interna para compartilhamento de informações, intimações através da internet, códigos de barras para gerenciar os feitos, assinaturas digitais, comunicações entre o TRF e as seções judiciárias por via eletrônica, entre várias outras inovações³⁰.

A grande vedete, contudo, é o juizado inteiramente virtual, o chamado Sistema Creta. Esse projeto iniciou-se com a contratação de uma empresa sergipana de Tecnologia da Informação, em 18 de dezembro de 2003, para a elaboração de um programa de informática para o gerenciamento e acompanhamento dos processos eletrônicos, desenvolvido em plataforma de *software* livre³¹.

Eis a tela da secretaria da Turma Recursal:

Quantidade de Processos por Situação
(Clique na quantidade para detalhar)

Em andamento	54	Remetido à Turma Recursal	1.741
--------------	----	---------------------------	-------

Quantidade de Processos por Fase
(Clique na quantidade para detalhar)

Assessoria da Turma Recursal / Admissibilidade do Recurso / Recurso Extraordinário	19	Assessoria da Turma Recursal / Admissibilidade do Recurso	114
Assessoria da Turma Recursal / aguardando próxima sessão	89	Assessoria da Turma Recursal / DMT - incluídos na sessão	1
Assessoria da Turma Recursal / Impedimento do Juiz	19	Assessoria da Turma Recursal / Para Análise	105
Assessoria da Turma Recursal / Para Correção do Voto	3	Assessoria da Turma Recursal / Recebido da Secretaria / Com Agravo Interno	1
Assessoria da Turma Recursal / Recebido da Secretaria / Com Embargos de Declaração	17	Assessoria da Turma Recursal / Recebido da Secretaria / Para DMT	47
Assessoria da Turma Recursal / Recebido da Secretaria	3	INSS - Gerência Caruaru - Urgências TR / Recebido da Turma Recursal	1
Juiz da TR / Aguardando Julgamento	15	Juiz da TR / Devolver ao JEF	4
Juiz da TR / Presidência	4	Posto Prisma do INSS TR / Recebido da Turma Recursal	1
Secretaria da Turma Recursal / Aguardando término do prazo para contrarrazões	85	Secretaria da Turma Recursal / Aguardando término do prazo para recurso - 100%	7
Secretaria da Turma Recursal / Aguardando término do prazo para recurso	141	Secretaria da Turma Recursal / Correção	1
Secretaria da Turma Recursal / Impedimento do Juiz	1	Secretaria da Turma Recursal / Recebido da Sessão	1.112
Secretaria da Turma Recursal / Recebido do JEF	23		

Quantidade de Processos por Relatoria
(Clique na quantidade para detalhar)

Terceira Relatoria / Cesar Arthur Cavalcanti de Carvalho	1.795
--	-------

Quantidade de Processos sem Movimentação por Fase, no período de 30 dias
(Clique na quantidade para detalhar)

Assessoria da Turma Recursal / Admissibilidade do Recurso	53	Assessoria da Turma Recursal / Impedimento do Juiz	19
Assessoria da Turma Recursal / Para Análise	39	Secretaria da Turma Recursal / Aguardando término do prazo para recurso	106
Secretaria da Turma Recursal / Recebido da Sessão	409		

Atualizado em 11/02/2006 às 17:17:24hs.

No mês de maio de 2004, foi instalado o primeiro juizado virtual da 5ª Região, na cidade de Aracaju, onde ainda se misturavam os processos físicos e digitais. Em setembro do mesmo ano, o juizado adjunto à Vara Federal de Caruaru tornou-se o primeiro integralmente virtual. Em 23 de maio de 2005, foi instalada no Recife a primeira vara genuinamente virtual — sem nenhum processo físico — da 5ª Região. No final do mesmo ano, foi implantado o módulo das turmas recursais.

Atualmente, todos os juizados e turmas recursais da 5ª Região recebem processos unicamente de modo digital.

Como se pode depreender da imagem acima, na tela do computador se tem integral conhecimento de todos os processos do juizado ou da Turma Recursal, não havendo risco de processos ou petições serem “perdidos”. O próprio sistema conta os prazos e automaticamente informa os processos que estão há muitos dias sem movimentação, fazendo com que a tramitação ocorra com agilidade e de forma isonômica.

Cada retângulo na tela indica a quantidade de processos em uma determinada fase processual, isto é, funcionam como se fossem prateleiras de estantes virtuais. Assim, facilmente é possível ver quantos processos estão na secretaria, na assessoria ou com o juiz, bem como o servidor pode organizar os feitos na forma que lhe aprouver, como se estivesse diante de nichos dos armários físicos.

Os servidores podem inserir minutas de decisões e encaminhá-las para o magistrado, o qual pode alterá-las livremente, pois só estarão visíveis para as partes após a validação através de senha pessoal do julgador.

Os controles e as verificações igualmente são realizados sem demora. Basta o magistrado ou responsável acessar a secretária — painel do usuário, na nomenclatura adotada no programa eletrônico — para conferir todas as informações, sendo impossível a alteração de dados ou “esconder” algum processo ou arquivo. Isso permite que os serviços judiciais sejam constantes e facilmente correicionados, diminuindo drasticamente a possibilidade de erros ou eventuais fraudes.

Os livros cartorários e as estatísticas também são visualizados na mesma tela, sendo atualizados automaticamente, o que gera grande fidedignidade e rapidez na obtenção de informações. O Sistema Creta possibilita ainda a inclusão de modelos e a realização de atos por

lotes. Assim, tratando-se de processos ou situações procedimentais semelhantes, podem os feitos ser julgados ou movimentados de uma única vez, aumentando radicalmente a velocidade do andamento e permitindo que menos pessoas realizem muito mais serviços³².

A título ilustrativo, apresentamos a seguir uma imagem de processo virtual, com destaque para uma das decisões proferidas durante a sua tramitação:



Observe-se que, no lado esquerdo da imagem, há uma série de pequenas lupas com as indicações de cada um dos arquivos anexados. Clicando-se no item correspondente, o arquivo é aberto — conforme se verifica em primeiro plano —, permitindo-se o conhecimento integral do teor do anexo por todos os interessados.

Assim são os processos dos juizados no novo sistema. Pôs-se fim àquelas montanhas de estantes e papel. As secretárias e os gabinetes agora se limitam a mesas com computadores e periféricos, um ambiente mais salubre e tranquilo.

O acesso aos processos virtuais é feito através da página da seção judiciária na internet (www.jfpe.gov.br). Para a distribuição do feito, o advogado, após prévio cadastramento, deverá remeter a petição inicial. Os documentos são escaneados pelo próprio causídico³³, que se responsabiliza pela autenticidade, devendo guardar os originais para eventual exibição, e enviados da mesma forma. A mensagem é recebida pelo sistema e distribuída a um dos juizados, transmitindo-se confirmação ao advogado.

Eis a tela de um dos passos para o envio da petição inicial pelo advogado:

Como se pode facilmente observar, o sistema é autoexplicativo, não causando nenhum transtorno ao advogado no exercício do seu mister. Ao revés, é extremamente prático e ágil, permitindo que as ações sejam ajuizadas e consultadas a qualquer hora do dia ou da noite, de qualquer lugar do mundo, bastando um computador com acesso à internet.

Em decorrência dessa facilidade do Sistema Creta, houve substancial diminuição do atendimento no balcão da secretaria da turma

recursal, possibilitando maior tranquilidade e rendimento do trabalho de servidores e estagiários. Os advogados e as partes também ficaram satisfeitos, porquanto não necessitam mais se deslocar até o prédio da Justiça Federal para protocolarem petições ou receberem informações sobre o andamento dos seus processos.

Todo o restante do processamento é igualmente feito em mídia digital, inclusive a conservação das provas orais em arquivo com formato MP3. Os documentos são igualmente todos digitalizados, havendo o recebimento de petições e comunicações via *e-mail*³⁴. Após o trânsito em julgado da decisão, a ordem para o cumprimento da execução e a requisição de pagamento são emitidas eletronicamente. Em seguida, os autos são arquivados, isto é, deslocados para um outro local da base de dados do Sistema Creta, rapidamente recuperável nos casos em que houver necessidade.

4.3 Gestão dos Serviços Judiciários³⁵

Nesta parte do estudo, antes de passarmos a diagnosticar alguns problemas da Turma Recursal de Pernambuco e apresentar propostas para o aprimoramento dos serviços, entendemos pertinente fazer algumas digressões sobre a importância da modernização da gestão³⁶ dos serviços judiciários.

Os problemas da prestação jurisdicional, ordinariamente examinados sob o ângulo da ciência do Direito — processual ou material —, são substancialmente superiores a seus limites, porquanto avançam sobre o terreno da administração pública e, em particular, da organização judiciária administrativa.

Partimos do pressuposto de que a melhoria da prestação jurisdicional depende do incremento qualitativo da administração do

Poder Judiciário como organização pública³⁷. A institucionalização de uma política de administração — que utilize instrumentos e técnicas de gestão para aperfeiçoar o sistema de trabalho — possibilita aos agentes públicos responsáveis pela administração dos órgãos judiciais interferirem e promoverem melhorias nas atividades internas, que têm por objetivo a prestação da tutela jurisdicional de forma mais célere e efetiva³⁸.

É necessário e urgente que se assuma de uma vez por todas que, para administrar a coisa pública, é essencial uma gama de conhecimentos de gestão e gerência administrativa. Não é suficiente apenas instalar computadores ou reformar procedimentos legais. Devem os administradores conhecer as principais técnicas de gestão administrativa³⁹.

A perspectiva gerencial na administração pública judiciária impõe práticas de gestão nos órgãos e nas unidades administrativas visando à concretização dos princípios constitucionais norteadores da atividade administrativa pública, com destaque para o princípio da eficiência⁴⁰. Eficiência que, na realidade, é um objetivo, uma finalidade, traduzindo -se no dever do administrador público, seja juiz, chefe de cartório, corregedor ou secretária, de direcionar sua atuação para a consecução do resultado almejado pelo Estado, o qual — de maneira direta ou indireta — está ligado ao bem comum.

O comentário de Carlos Roberto Faleiros Diniz merece ser ouvido⁴¹:

O caminho a ser seguido não pode ser outro senão o da inserção de técnicas de gestão administrativa a serem observadas pelos operadores do Judiciário. Indispensável e impostergável que se retome a eficiência do Poder Judiciário, sendo certo que a eficiência, nesse caso, se mede através do dinamismo e da fluidez com que o serviço judiciário é prestado. Isso será possível através da adoção de programas que visem dotar de maior racionalidade

a organização judicial, trabalhando sobre elas, concentrando recursos e envidando esforços de todos.

O administrador, longe de se prender a procedimentos e formalismos que não trazem benefícios à prestação do serviço jurisdicional, deve ter uma visão prática do funcionamento da coisa pública, de modo que esteja sempre pronto a usar dos instrumentos técnicos, legais e morais para satisfazer os imperativos do bem comum⁴².

O pensamento de que as técnicas de gestão se aplicam apenas às empresas privadas, e não ao Poder Público, é falacioso. Como ensina Mauriti Maranhão⁴³:

No serviço público nem sempre são aceitas com tranqüilidade expressões comuns à vida empresarial, a exemplo de “custo”, “lucro” e outras. O custo, sempre presente em qualquer atividade, é uma variável importantíssima, sobre a qual o servidor público deveria ter a maior atenção; o recurso que ele gasta pertence à sociedade, e não a ele próprio; acresça-se o fato de que nem sempre a forma e a quantidade do gasto são razoáveis, fazendo com que toda a sociedade perca. Similarmente, o servidor público poderia pensar “lucro” não como dinheiro, mas como valor social agregado; este sempre existe (ou deveria existir) em todas as atividades do serviço público: melhor atendimento ao usuário, redução de gastos públicos, contribuição positiva às atividades essenciais de Estado, a exemplo de jurisdição, segurança pública, polícia (judiciária e ostensiva), etc. Quando há valor público agregado, tudo fica melhor e mais barato; sobrarão recursos para novos investimentos e estabelece-se um “círculo virtuoso”. [Grifos no original.]

Nesse diapasão, compete aos juízes a aplicação das técnicas de gestão no Poder Judiciário⁴⁴. O juiz deve compreender que o seu papel na sociedade⁴⁵ é também de administrador, visto que uma boa administração proporcionará, sem dúvida, uma prestação jurisdicional de qualidade, menos onerosa e mais simples⁴⁶.

A lição de George Marmelstein Lima é bastante clara⁴⁷:

A cada dia, estamos mais convencidos da importância das técnicas de gerenciamento para auxiliar no exercício diário da função jurisdicional. A judicatura não se resume a julgar ou despachar processos. Por detrás de toda a atividade jurisdicional, há um suporte humano e de material que precisam ser administrados.

Basta fazer uma rápida verificação para perceber que o juiz, na maior parte de seu tempo, não está julgando, mas administrando pessoas ou gerenciando recursos, especialmente quando está ocupando atividades de direção (da vara, do foro, do tribunal). E mesmo quando está julgando ou dando impulso a um determinado feito, seus atos irão acarretar o desencadeamento de uma série de atividades administrativas, como a expedição de mandados, a numeração das folhas do processo, a publicação na imprensa oficial, o preenchimento de estatísticas e formulários, entre inúmeras outras.

Por isso, é fundamental que o juiz saiba utilizar as técnicas de gerenciamento, seja para corrigir e melhorar as rotinas já existentes, visando reduzir o prazo da entrega da prestação jurisdicional (melhoria reativa), seja para desenvolver novos métodos para aumentar a qualidade dos serviços forenses (melhoria proativa).

Inicialmente, o magistrado deve diagnosticar o problema e analisar a oferta de melhores práticas para, em seguida, propor soluções. O segundo passo é a seleção das práticas de gestão. A partir dessa escolha das ferramentas de gestão, o desenvolvimento da solução é feito por pessoa designada pelo juiz. Alfim, deve-se implementar a solução no órgão jurisdicional⁴⁸. Esse processo de estabelecimento de objetivos e identificação de oportunidades para melhoria é contínuo⁴⁹, ou seja, uma vez solucionada uma questão, deve-se analisar os dados para verificar quais são os demais pontos a serem aprimorados.

Destarte, façamos uma breve análise conjuntural da Justiça Federal e das dificuldades na prestação jurisdicional⁵⁰. A Justiça, como qualquer outra instituição, não está imune a críticas. As observações

mais negativas em relação ao Poder Judiciário dizem respeito aos custos de uma demanda e à demora na efetiva prestação jurisdicional. Também não se deve descartar o número insuficiente de juízes comparativamente à população e até mesmo o exagerado formalismo que dificulta o acesso dos mais carentes.

Em apertada síntese, podemos listar, como principais dificuldades para uma melhor prestação jurisdicional na Justiça Federal, nove problemas fundamentais. São eles: morosidade, inadequação de leis e institutos jurídicos, carência de recursos humanos (juízes e servidores), condicionantes externas, crescimento desnecessário de demandas, imagem negativa, deficiência de infraestrutura, autonomia insuficiente e inadequação de rotinas e procedimentos. Não seria possível neste trabalho esmiuçar cada uma das dificuldades, mas a listagem é suficiente para demonstrar a necessidade urgente de um sistema de gestão dos serviços judiciais, pois vários dos problemas citados podem ser minorados e até solucionados através da ciência da Administração.

O Poder Judiciário deve buscar a qualidade, visar ao aperfeiçoamento dos serviços, a fim de atingir um estado que seja o mais próximo possível do ideal. É incumbência do serviço público prestar atendimento que atinja o grau de excelência, desde a telefonista ou recepcionista, passando pelos servidores e chegando até o magistrado⁵¹.

As técnicas comumente utilizadas pela administração privada para satisfazer o seu público não devem ser desprezadas; ao revés, merecem ser adaptadas no que possuem de bom às peculiaridades do Judiciário. Os processos de trabalho — mesmo no Poder Judiciário — não estão presos ao tecnicismo processual-jurídico, podendo ser controlados como ferramentas para concretizar o direito dos litigantes.

Nesse contexto, não é possível desprezar a importante contribuição que outra ciência — a ciência da Administração — pode oferecer para

o diagnóstico das causas e a proposta de remédios aptos ao tratamento dos problemas da prestação jurisdicional no País, mormente quando ineludivelmente relacionados à defeituosa organização do serviço judiciário⁵².

4.4 Propostas de Aprimoramento dos Serviços da Turma Recursal de Pernambuco

Os Juizados Especiais, e consequentemente as turmas recursais, são o melhor lugar do Poder Judiciário para a aplicação das técnicas da ciência da Administração, pois estão afastados das formalidades que regem o processo comum e têm a necessidade premente de julgamentos céleres. Na realidade, em vários Juizados Especiais Federais já estão sendo aplicadas técnicas gerenciais, com grandes avanços na qualidade da prestação jurisdicional⁵³.

Diante disso, nesta parte do trabalho, ousamos apresentar dez propostas de aprimoramento dos serviços da turma recursal estabelecida em Pernambuco, com os resultados esperados da sua implantação. Procuramos trazer soluções para as cinco variáveis básicas na Teoria Geral da Administração, quais sejam, tarefas, estrutura, pessoas, ambiente e tecnologia⁵⁴. Todas as sugestões são plenamente viáveis e certamente possibilitarão melhoras na qualidade da prestação jurisdicional.

1. Padronização das rotinas de trabalho no Sistema Creta

Cada servidor lotado na Turma Recursal atualmente adota a rotina de trabalho no Sistema Creta que acha mais adequada.

Assim, há servidores que fazem os despachos em editores de texto, enquanto outros utilizam o próprio sistema informatizado. Outrossim, não há uniformidade na nomenclatura utilizada nem na forma

de movimentação dos processos, gerando dúvidas sobre o andamento processual.

Os despachos inseridos pela secretaria também são redigidos individualmente e anexados para cada um dos processos. Em seguida, são movimentados para as mais diversas opções de encaminhamento, seja na assessoria, seja com o próprio magistrado. Por essa razão, é comum que processos semelhantes estejam localizados em pastas diferentes do sistema, chegando até a ocorrer decisões contraditórias.

Esse talvez seja o ponto em que mais claramente esteja demonstrada a falta de gestão da Turma Recursal de Pernambuco. Porém, igualmente é o mais fácil de ser resolvido⁵⁵, pois basta a aplicação de técnicas comezinhas de administração para a solução.

Duas atitudes devem ser tomadas para aclarar a questão. Primeiro, os juízes relatores devem reunir-se e decidir quais serão as decisões padronizadas a serem tomadas, fixando ainda com exatidão o rito processual. Em segundo lugar, após fixados os parâmetros, deve ser editada pelo diretor da secretaria dos juizados uma instrução por escrito para todos os servidores e estagiários, com as especificações do processo de trabalho.

A partir daí, deve ser exigido que todos sigam as rotinas fixadas e anexem os modelos previamente aprovados pelos magistrados.

Resultados esperados: padronização das rotinas de trabalho no Sistema Creta; celeridade na prolação dos despachos da secretaria; uniformidade no tratamento dos processos; otimização do tempo dos servidores; facilitação do entendimento das informações processuais.

2. Elaboração do manual de atribuições dos servidores

Como explicamos no decorrer do trabalho, a Turma Recursal foi

instalada sem a criação da estrutura administrativa pertinente. Houve apenas o remanejamento de servidores e materiais de outros setores da Justiça Federal. Consequência desse fato é que, até o presente momento, não foi elaborado o manual de atribuições dos servidores.

Os funcionários lotados na turma recursal não sabem exatamente quais as suas tarefas. Às vezes, ocorrem discussões para que se esclareça qual servidor é responsável por determinadas obrigações, gerando desgastes no relacionamento entre os servidores e entre os magistrados.

A elaboração desse manual é simples, mas de suma importância. Basta que os juízes e servidores façam uma reunião para estabelecer quais as responsabilidades de cada setor, formalizando o que for decidido em um instrumento escrito, o qual pode ser revisto sempre que houver necessidade em decorrência de alterações na situação fática da Turma.

Resultados esperados: explicitação das atribuições dos servidores; conscientização das responsabilidades; melhora do clima organizacional; equanimidade na distribuição do trabalho.

3. Treinamento dos servidores no uso do Sistema Creta

Não é oferecido um treinamento aos servidores mostrando como deve ser utilizado o Sistema Creta. No momento da instalação, em 2005, foi feita uma breve apresentação das funcionalidades do programa. Depois disso, nada mais foi informado aos servidores, os quais aprendem a utilizar o sistema através da intuição e das tentativas e dos erros.

Ressalte-se que nem sequer um manual de uso existe. Não há nenhuma forma de os funcionários tirarem suas dúvidas, salvo consultando os mais experientes ou enviando *e-mails* para a empresa que desenvolveu o *software*, os quais demoram vários dias para serem respondidos.

Devido a essa falha, várias aplicações do programa não são usadas por absoluta falta de conhecimento dos operadores. Além disso, eventualmente acontecem erros nos dados obtidos do sistema por falhas na alimentação, como atualmente tem ocorrido em relação às estatísticas, porquanto os servidores não sabem como informar vários campos necessários à contagem dos feitos.

A solução pleiteada é a formação de um grupo de servidores que possa ser treinado pela empresa criadora do Sistema Creta para servir de multiplicadores do conhecimento. Posteriormente, esses servidores — que teriam um canal mais eficaz de contato com a desenvolvedora do *software* — treinariam os demais usuários, especialmente os recém-chegados.

Resultados esperados: conhecimento integral dos recursos do sistema de informática implantado; otimização das rotinas de trabalho; maior confiabilidade dos dados obtidos do sistema; maior produtividade dos servidores.

4. Aplicação de técnicas motivacionais para os servidores

Como ensina Cecília Whitaker Bergamini⁵⁶, o fracasso das organizações normalmente não ocorre pela falta dos conhecimentos técnicos necessários, mas, sim, devido à maneira de lidar com as pessoas.

Os servidores que foram lotados na Turma Recursal consideram -se desvalorizados, visto que foram compulsoriamente dispensados das atribuições anteriores para serem remanejados. Além disso, devido aos problemas iniciais de instalação, o setor ficou estigmatizado como ineficiente e complicado, prejudicando a imagem de todos que lá trabalham.

Por essas razões, há vários pedidos de remoção ou desligamento de servidores e estagiários, bem como visível insatisfação dos que

permanecem desempenhando as funções.

Destarte, é primordial motivar todos aqueles que compõem a Turma Recursal e demonstrar a importância e a qualidade das tarefas que são realizadas, fazendo aflorar o potencial de cada um dos funcionários e gerando satisfação ou realização pessoal por aquilo que fazem em seu trabalho⁵⁷.

Pensamos nesse caso ser necessária a contratação de uma consultoria para um melhor diagnóstico da situação, mas — independentemente do auxílio profissional — de logo seria interessante a realização de palestras motivacionais, bem assim campanha interna de divulgação dos relevantes serviços que a turma recursal tem prestado, com destaque para a grande melhora nas estatísticas de julgamento e no tempo de tramitação dos processos⁵⁸.

Resultados esperados: melhor clima organizacional; maior satisfação dos servidores; maior produtividade; melhor relacionamento com as partes e os advogados que comparecem à Turma Recursal.

5. Fixação de metas a serem atingidas

Apesar das cobranças por melhor desempenho, a verdade é que não se sabe exatamente aonde se quer chegar. Não há um estudo indicando quais os índices de desempenho que o setor deve obter. Inexistem levantamentos sobre a situação das demais turmas recursais federais espalhadas pelo Brasil para descobrirmos quem é o *benchmark* e qual é a nossa situação⁵⁹.

Para a cobrança de resultados, é essencial que sejam fixados os objetivos a serem alcançados, dentro de um padrão razoável. Não adianta arbitrar números impossíveis, mas, sim, observar como os melhores estão se desincumbindo de suas obrigações.

Esse levantamento pode ser realizado por um servidor na internet e em contato telefônico com as demais turmas recursais. Após isso, os juízes reúnem-se e traçam os objetivos a serem atingidos, estabelecendo — se possível — alguma espécie de premiação em caso de superação.

Resultados esperados: fixação das metas a serem alcançadas; verificação da situação em relação aos demais órgãos semelhantes; fiscalização do ritmo de trabalho; maior celeridade processual.

6. Aumento do número de servidores lotados na Turma Recursal

No desenrolar do trabalho, mostramos a grave sobrecarga de trabalho que atualmente acomete a Turma Recursal. Por mais que os servidores se esforcem e sejam aplicadas técnicas de gestão, há premente necessidade de aumento do número de servidores lotados na Turma Recursal.

As Varas Federais comuns, com muito menor número de processos, contam com quinze servidores em média. Fica evidente, pois, a insuficiência da atual lotação para a movimentação adequada dos processos.

Como número mínimo de funcionários, estabelecemos catorze servidores, sendo um para distribuição/encaminhamento dos processos, dois lotados no gabinete de cada relatoria, um como diretor da secretaria da turma e dois designados para a movimentação dos processos de cada relatoria.

Apesar das dificuldades decorrentes da impossibilidade de criação de cargos, é factível a realização dessa proposta, desde que exista disposição dos órgãos dirigentes. Algumas varas do interior com menor movimento forense poderiam ter servidores deslocados ou, pelo menos, em caso de vacância de cargos, os novos admitidos seriam

nomeados diretamente para a turma recursal. É importante destacar que as funções gratificadas correspondentes devem ser deslocadas, sob pena de diminuição injusta da remuneração dos servidores relatados.

Resultados esperados: maior celeridade processual; distribuição mais equilibrada do serviço; aumento da qualidade da prestação jurisdicional; satisfação dos servidores.

7. Dedicção exclusiva dos juízes designados para a Turma Recursal

Um dos maiores problemas da Turma Recursal é certamente a ausência de juízes designados com prejuízo da jurisdição originária. Por duas razões: primeiro, com o acúmulo de serviço, é absolutamente impossível dedicar-se aos processos e — principalmente — à administração da Turma Recursal com a atenção que seria necessária; segundo, nenhum juiz se sente responsável pela Turma Recursal como se sente pela vara que titulariza, tornando-se a Turma Recursal um mero apêndice inconveniente.

Em outras regiões (2ª e 4ª regiões, por exemplo), os juízes ficam afastados da jurisdição original para dedicarem-se exclusivamente à Turma Recursal, o que faz os julgamentos serem mais ágeis e de melhor qualidade.

Esse item é realizável facilmente pela administração competente. Quase todos os cargos de juiz substituto da região estão ocupados, podendo os juízes relatores ter dedicação exclusiva enquanto um magistrado substituto responde pela jurisdição da vara.

Resultados esperados: dedicação exclusiva dos magistrados; gestão administrativa; controle e fiscalização dos serviços; agilidade nos julgamentos; incremento na qualidade; equalização da carga de trabalho.

8. Criação efetiva da segunda Turma Recursal de Pernambuco

No capítulo 5.1, destacamos que a segunda Turma Recursal de Pernambuco já foi criada, mas ainda não implantada. Essa instalação é urgente, pois diminuiria pela metade o acervo processual e a distribuição de processos, facilitando a prestação jurisdicional.

As dificuldades hoje existentes para a inauguração referem -se especialmente à carência de servidores e juízes. Como indicamos nas propostas 6) e 7) acima, são superáveis os problemas, devendo a administração agir como verdadeiro gestor e tomar as atitudes necessárias para o início dos trabalhos.

Resultados esperados: aumento do número de julgadores; agilização dos julgamentos; distribuição equânime do trabalho; celeridade processual.

9. Correção das inconsistências existentes no Sistema Creta

O Sistema Creta é extremamente útil para a agilização dos serviços. Entretanto, algumas inconsistências ainda são encontradas, como — por exemplo — as estatísticas e as frequentes indisponibilidades do sistema.

Apesar de os problemas estarem diminuindo, ocorrem dias inteiros em que o sistema está indisponível. As estatísticas, por sua vez, até hoje não são confiáveis, pois não consideram todos os tipos de decisões e entradas de processos.

Em um primeiro momento, devem ser consolidadas todas as falhas do sistema que são do conhecimento dos componentes da Turma Recursal. Em seguida, da empresa desenvolvedora do sistema deve ser exigida a solução de todos os problemas, fixando-se prazo para tanto, sob

pena de serem aplicadas as penalidades contratuais.

Resultados esperados: segurança nas informações; agilidade nos serviços da secretaria; facilitação do trabalho de juízes e servidores; transparência interna e externa.

10. Preparação de estudo ergonômico para o trabalho com o Sistema Creta

Pela primeira vez no Poder Judiciário Federal da 5ª Região, temos um sistema de processos digitalizados. Dessa forma, ainda não se sabe quais as consequências para a saúde de se passar horas olhando para a tela de um computador, usando *mouse* e teclado. Pode ser que seja necessária a fixação de intervalos regulares — como para os digitadores — ou alguma outra técnica de saúde do trabalho para evitar lesões para os servidores e magistrados.

Por essa razão, é importante a realização de estudo ergonômico para a adequação do local de trabalho à nova realidade. Esse exame deve ser realizado com brevidade para impedir a ocorrência de eventuais problemas de saúde que não possam ser remediados. Relembre-se que uma boa gestão certamente implica prestação jurisdicional célere com custo baixo, mas de modo algum pode significar ausência de preocupação com o bom ambiente de trabalho e com a qualidade de vida do servidor⁶⁰.

Deve-se, pois, contratar uma empresa especializada para a feitura do estudo das condições de trabalho, trazendo tranquilidade e conforto para os servidores e magistrados.

Resultados esperados: adequação ergonômica; maior conforto e satisfação dos servidores; diminuição de lesões e licenças para tratamento de saúde; aumento da confiança.

Esses dez itens acima listados são as propostas que nos pareceram

mais importantes e factíveis para — em curto espaço de tempo — melhorar a qualidade dos serviços prestados na turma recursal, em todos os aspectos da administração.

Na verdade, somente com o aprimoramento dos serviços, nós estaremos efetivamente construindo nos Juizados Especiais Federais a nova Justiça. Uma Justiça ágil e eficiente, que atenda aos anseios de toda a sociedade.

Por fim, a advertência de Mauro Cappelletti é preciosa⁶¹:

A finalidade não é fazer uma justiça “mais pobre”, mas torná-la acessível a todos, inclusive aos pobres. E, se é verdade que a igualdade de todos perante a lei, igualdade efetiva — não apenas formal — é o ideal básico de nossa época, o enfoque de acesso à justiça só poderá conduzir a um produto jurídico de muito maior “beleza” — ou melhor qualidade — do que aquele de que dispomos atualmente.

Com a criação dos Juizados Especiais, não se buscou apenas mais um novo rito, mas uma nova perspectiva de atuação e gestão do Poder Judiciário e do Poder Público. Deve tornar-se um novo paradigma de prestação jurisdicional com a possibilidade de se pensar e agir em algo completamente novo e realizar efetivamente o acesso à Justiça, sem os entraves do formalismo e da morosidade⁶². As dificuldades deverão ser superadas com muito trabalho, boa vontade e criatividade de todos aqueles que fazem a Justiça Federal do Brasil.

CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, apresentamos alguns breves tópicos dos aspectos que consideramos mais importantes entre as ideias debatidas neste estudo.

1. O presente trabalho almeja examinar os Juizados Especiais, cujo surgimento representa a maior mudança — jurídico-or-

ganizacional e ideológica — ocorrida no Poder Judiciário nos últimos anos. O maior destaque foi concedido para a Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Pernambuco, tanto no esteio jurídico como no organizacional.

2. Com base no sucesso de empreitadas anteriores, foi editada a Lei nº 7.244/84, que originou os Juizados de Pequenas Causas com competência para o processo e julgamento das ações de reduzido conteúdo econômico. Em decorrência da Constituição Federal de 1988, foi promulgada a Lei nº 9.099/95, instituidora dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais estaduais, sucessores dos Juizados de Pequenas Causas. Apenas com a Emenda Constitucional nº 22/99 e com a Lei nº 10.259/01, foram criados os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.
3. Nos Juizados Especiais estaduais, destacou-se, entre vários aspectos relevantes, os princípios, a competência, o julgador, as partes e o procedimento, bem como as especificidades dos Juizados Especiais Criminais e das turmas recursais no âmbito estadual.
4. Os Juizados Especiais Federais são regidos pela legislação dos juizados estaduais, salvo no que for incompatível com a Lei nº 10.259/01. Nos Juizados Federais Cíveis, as principais diferenças referem-se à competência, aos recursos e à execução das sentenças. Em relação aos Juizados Especiais Federais Criminais, não há maiores distinções quanto à Justiça Estadual.
5. A legislação estabeleceu que a responsabilidade pela instalação dos Juizados Especiais Federais seria de cada um dos Tribunais Regionais Federais. No início, as dificuldades foram

grandes, pois a lei não criou a estrutura material necessária para o processamento do imenso número de feitos ajuizados, sendo todos os servidores, juízes e materiais provenientes das Varas Federais já existentes.

6. É possível a instalação de Juizados Especiais Federais autônomos ou adjuntos, bem como a realização de juizados itinerantes para atendimento da população mais afastada da sede do juízo. Admite-se, ainda, a utilização de meios eletrônicos para o processo, tornando-o muito mais ágil e evitando-se que o Judiciário Federal fique soterrado por papéis.
7. Sobre as Turmas Recursais Federais, fixou a legislação que seriam instituídas — tantas quantas se fizessem necessárias — por decisão dos Tribunais Regionais Federais. Os membros da Turma Recursal possuem mandatos fixos, não sendo permitida a recondução, obedecendo as designações aos critérios de antiguidade e merecimento.
8. A instituição da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Pernambuco ocorreu em abril de 2002. Ocorreram dificuldades para a instalação, devido à ausência de estrutura física e de pessoal, tendo funcionado de maneira improvisada até 2004.
9. No final de 2004, finalmente foi organizada a estrutura da Turma Recursal, com o deslocamento de material, cargos e funções. Remanescem, contudo, dois grandes problemas: o vultoso número de processos, muito superior à capacidade de processamento, e o fato de os juízes não terem dedicação exclusiva à Turma Recursal.
10. Em 2005, foi implantado o Sistema Eletrônico Creta, vir-

tualizando todos os novos processos e pondo fim ao uso de papel nos autos. O acesso aos processos ocorre somente através da internet. Na tela do computador, se tem integral conhecimento de todos os processos do juizado ou da Turma Recursal, com várias funcionalidades e meios de controle, inclusive no tocante aos livros cartorários e às estatísticas.

11. Os problemas da prestação jurisdicional, ordinariamente examinados sob o ângulo da ciência do Direito — processual ou material —, são substancialmente superiores a seus limites, porquanto avançam sobre o terreno da administração pública e, em particular, da organização judiciária administrativa.
12. A institucionalização de uma política de administração, utilizando instrumentos e técnicas de gestão, possibilita aos agentes públicos responsáveis pela administração dos órgãos judiciais interferirem e promoverem melhorias nas atividades internas, que têm por objetivo a prestação da tutela jurisdicional de forma mais célere e efetiva. O Poder Judiciário deve buscar a qualidade e visar ao aperfeiçoamento dos serviços, a fim de atingir um estado que seja o mais próximo possível do ideal.
13. São apresentadas dez propostas de aprimoramento dos serviços da Turma Recursal estabelecida em Pernambuco, quais sejam: padronização das rotinas de trabalho no Sistema Creta, elaboração do manual de atribuições dos servidores, treinamento dos servidores no uso do Sistema Creta, aplicação de técnicas motivacionais para os servidores, fixação de metas a serem atingidas, aumento do número de servidores lotados na turma recursal, dedicação exclusiva dos juízes de-

signados para a turma recursal, criação efetiva da segunda Turma Recursal de Pernambuco, correção das inconsistências existentes no Sistema Creta e preparação de estudo ergonômico para o trabalho com o Sistema Creta.

14. Com a criação dos Juizados Especiais, não se buscou apenas mais um novo rito, mas, sim, um novo paradigma de atuação e gestão do Poder Judiciário e do Poder Público.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Ruy Rosado. Os Juizados Especiais Federais, a Prestação Jurisdicional e os Recursos. In: *ADV Advocacia Dinâmica – Seleções Jurídicas*. Brasília: Coad, jun./jul., 2002, p. 32-34.

ALVIM, J. E. Carreira. *Juizados Especiais Federais*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL. *Anais do Seminário Juizados Especiais Federais: Inovações e Aspectos Polêmicos*. Brasília: Ajufe, 2002.

_____. *Informativo Ajufe*. Brasília: Ajufe, 2007.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. *Motivação nas Organizações*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BORGES, Tarcísio Barros. Juizados Especiais Federais Cíveis: Reexame das Inovações da Lei nº 10.259/2001, após Cinco Anos de sua Vigência. In: *Revista Dialética de Direito Processual*. São Paulo: Dialética, nº 56, nov., 2007, p. 118-138.

BRASIL. *Pacto de Estado em Favor de um Judiciário Mais Rápido e Republicano*: Documento Assinado pelos Chefes dos Três Poderes em

15/12/2004. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/reforma/pacto.htm>. Acesso em: 11 fev. 2008.

CAMPOS, Sandra Meirim Chalu Barbosa de. *Juizados Especiais Cíveis: uma Abordagem Prática e Doutrinária*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, Ivan Lira de. Os Juizados Especiais Federais e as Comunicações Processuais Eletrônicas: Aspectos da Lei 10.259/01. In: *Revista da Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte*. Natal: Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Norte, v. 5, nº 5, dez., 2004, p. 109-119.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Teoria e Prática dos Juizados Especiais Cíveis: (Lei nº 9.099/95 – Parte Geral e Parte Cível – Comentada Artigo por Artigo)*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Juizados Especiais Federais*. Brasília: CJF, 2001.

_____. *Juizados Especiais Federais: Projeto de Informatização*. Brasília: CJF, 2001.

_____. *Diagnóstico da Estrutura e Funcionamento dos Juizados Especiais Federais*. Brasília: CJF, 2004.

DIAS, Francisco Geraldo Apoliano. Juizados Especiais Federais – Problemas e Soluções. In: *Revista ESMAFE*. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 6, abr., 2004, p. 47-73.

DIAS, Rogério A. Correia. *Administração da Justiça: a Gestão pela Qualidade Total*. Campinas: Millennium, 2004.

DINIZ, Carlos Roberto Faleiros. Gestão Administrativa e Reforma do Poder Judiciário. In: *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre: Síntese, ano 4, nº 23, maio/jun., 2003, p. 24-34.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias; LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. *Comentários à Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais: Lei nº 9.099, de 26 de Setembro de 1995*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais: Comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Justiça Federal: Histórico e Evolução no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2004.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Organizador). *A Reforma Silenciosa da Justiça*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2006.

FUX, Luiz. A Ideologia dos Juizados Especiais. In: *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 22, nº 86, abr./jun., 1997, p. 204-214.

GAULIA, Cristina Tereza. *Juizados Especiais Cíveis: o Espaço do Cidadão no Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GEMAQUE, Silvio César Arouck. Os Juizados Especiais Federais nos Aeroportos. In: *Revista do Tribunal Regional Federal 3ª Região*. São Paulo: TRF/3ª Região, nº 85, set./out., 2007, p. 99-107.

GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Gestão Judiciária Desburocratizada em Sede de Juizado Especial Federal*. Rio de Janeiro: Seção Judiciária

do Rio de Janeiro, 2007.

LIMA, George Marmelstein. Organização e Administração dos Juizados Especiais Federais. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias*. Brasília: CJF, 2005, p. 107-166.

MACHADO, Agapito. *Juizados Especiais Criminais na Justiça Federal*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MACIEIRA, Maria Elisa Bastos; MARANHÃO, Mauriti. *O Processo Nosso de Cada Dia: Modelagem de Processos de Trabalho*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

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

_____. *Sistemas de Gestão: São Necessários ao Judiciário?* Disponível em: http://www.diretorio.fgv.br/view_pub.asp?section_id=49&sub_section=40&category_id=&id=245. Acesso em: 24 fev. 2008.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Efetividade do Processo de Conhecimento. In: *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 19, nº 74, abr./jun., 1994, p. 126-137.

MOREIRA, Rogério de Meneses Fialho. A Implantação dos Juizados Virtuais na 5ª Região. In: *Revista ESMAFE*. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 7, ago., 2004, p. 43-59.

NEVES, José Eduardo Santos. Os Juizados Especiais Federais de São Paulo Revisitados. In: *Revista do Tribunal Regional Federal 3ª Região*. São Paulo: TRF/3ª Região, nº 75, jan./fev., 2006, p. 105-129.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Juizados Especiais Federais. In: *Revista do CEJ*. Brasília: CJF, nº 17, abr./jun., 2002, p. 76-89.

OLIVEIRA, Saulo Barbará de (Organizador). *Gestão por Processos: Fundamentos, Técnicas e Modelos de Implementação: Foco no Sistema de Gestão de Qualidade com Base na ISO 9000:2000*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

PEREIRA, Guilherme Bollorini. *Juizados Especiais Federais Cíveis: Questões de Processo e de Procedimento no Contexto do Acesso à Justiça*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

REINALDO FILHO, Demócrito Ramos. *Juizados Especiais Cíveis: Comentários à Lei nº 9.099, de 26-9-1995*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROCHA, Felipe Borring. *Juizados Especiais Cíveis: Aspectos Polêmicos da Lei nº 9.099, de 26/9/1995*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

RUSSO JÚNIOR, Rômulo. Juizado-Universidade: Uma Parceria Interessante. In: *Revista do CEJ*. Brasília: CJF, nº 17, abr./jun., 2002, p. 58-62.

SALVADOR, Antônio Raphael Silva. *Juizados Especiais Cíveis: Estudos sobre a Lei nº 9.099, de 26 de Setembro de 1995: Parte Prática, Legislação e Enunciados*. São Paulo: Atlas, 2000.

SCHÄFER, Jairo Gilberto; SILVA, Antonio F. S. do Amaral e. *Juizados Especiais Federais: Aspectos Cíveis e Criminais*. Blumenau: Acadêmica, 2002.

SILVA, Luís Praxedes Vieira da. *Juizados Especiais Federais Cíveis*. Campinas: Millennium, 2002.

SILVA NETO, Francisco Antônio de Barros e. Algumas Notas sobre o Sistema Recursal dos Juizados Especiais Federais Cíveis. In: *Revista ESMAFE*. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 7,

ago., 2004, p. 61-71.

SOUSA, Alvaro Couri Antunes. *Juizados Especiais Federais Cíveis: Aspectos Relevantes e o Sistema Recursal da Lei nº 10.259/01*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. *Relatório de Gestão: Exercício 2005 - 2007*. Recife: TRF/5ª Região, 2007.

SITES CONSULTADOS

Conselho da Justiça Federal: www.cjf.gov.br.

Justiça Federal de Pernambuco: www.jfpe.gov.br.

Presidência da República: www.planalto.gov.br.

Superior Tribunal de Justiça: www.stj.gov.br.

Supremo Tribunal Federal: www.stf.gov.br.

Tribunal Regional Federal da 5ª Região: www.trf5.gov.br.

NOTAS

¹ Juiz Federal da 13ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco. MBA em Poder Judiciário (FGV).

² Caso haja interesse em consultar o trabalho completo, existem exemplares nas bibliotecas da Seção Judiciária do Ceará e da Fundação Getúlio Vargas.

³ FUX, Luiz. A Ideologia dos Juizados Especiais. In: *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 22, nº 86, abr./jun., 1997. p. 204-214.

⁴ GAULIA, Cristina Tereza. *Juizados Especiais Cíveis: o Espaço do Cidadão no Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 6.

⁵ DIAS, Rogério A. Correia. *Administração da Justiça: a Gestão pela Qualidade Total*. Campinas: Millennium, 2004. p. 7-8.

⁶ GAULIA, Cristina Tereza. *Juizados Especiais Cíveis: o Espaço do Cidadão no Poder*

Judiciário. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 6.

⁷ Interessante, o seguinte trecho escrito pelo Desembargador Federal Geraldo Apoliano sobre as mudanças em favor do cidadão advindas com os Juizados Especiais Federais: “Não há cansaço, ainda, em se sublinhar, aqui, o incremento dos coeficientes de acesso a uma Justiça que se sabe barata e ágil; ali, a aptidão dos serviços do Juizado para tornarem concretos, tal como vem ocorrendo, os ideais de celeridade e de efetividade na entrega da prestação jurisdicional, o que, em verdade, deveria ser a tônica e o lugar comum em quaisquer das atividades judicantes que estejam a se realizar no exercício das competências alinhadas na Carta Política em vigor; mais além, os resultados, altamente positivos, do trabalho fecundo das turmas recursais e da instância uniformizadora, cujos enunciados têm resolvido, em poucas assentadas, centenas e, mesmo, milhares de recursos pendentes; alhures, o devotamento dos bandeirantes de hoje, vale dizer, os juízes que, ora em embarcações, ora em veículos tracionados e, mesmo, em caminhões e carretas, vão ao encontro dos jurisdicionados nos rincões mais distantes do País, quase sempre os mais necessitados de Justiça. Essas façanhas e êxitos só autorizam uma conclusão: satisfeita, a sociedade quer que tudo continue a ser assim; ou melhor, deseja que se amplie a esfera de atuação dos Juizados Especiais Federais” (DIAS, Francisco Geraldo Apoliano. Juizados Especiais Federais – Problemas e Soluções. In: *Revista ESMAFE*, Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 6, abr., 2004, p. 47).

⁸ GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Gestão Judiciária Desburocratizada em Sede de Juizado Especial Federal*. Rio de Janeiro: Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 2007. p. 5.

⁹ Conferir, sobre o crescimento da importância dos juizados em relação aos demais órgãos jurisdicionais, entre vários outros escritos: ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL. *Anais do Seminário Juizados Especiais Federais: Inovações e Aspectos Polêmicos*. Brasília: Ajufe, 2002. p. 23-62; BORGES, Tarcísio Barros. Juizados Especiais Federais Cíveis: Reexame das Inovações da Lei nº 10.259/2001, após Cinco Anos de sua Vigência. In: *Revista Dialética de Direito Processual*, São Paulo: Dialética, nº 56, nov., 2007, p. 125-138; CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Diagnóstico da Estrutura e Funcionamento dos Juizados Especiais Federais*. Brasília: CJF, 2004. p. 17-98; GAULIA, Cristina Tereza. *Juizados Especiais Cíveis: o Espaço do Cidadão no Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 181-192; NEVES, José Eduardo Santos. Os Juizados Especiais Federais de São Paulo Revisitados. In: *Revista do Tribunal Regional Federal 3ª Região*. São Paulo: TRF/3ª Região, nº 75, jan./fev., 2006, p. 117-129.

¹⁰ MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Efetividade do Processo de Conhecimento. In: *Revista de Processo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 19, nº 74, abr./jun., 1994, p. 137.

¹¹ Os três primeiros juízes federais a comporem a Turma Recursal de Pernambuco, designados pelo Ato 224/02, foram Edvaldo Batista da Silva Júnior, Hélio Sílvio Ourem Campos e Élio Wanderley de Siqueira Filho.

¹² Art. 4º da Resolução 09/02 – As atividades administrativas e de apoio direto à instrução do processo da Turma Recursal serão prestadas pelo pessoal da Vara Federal a que pertencer o respectivo Relator, sem prejuízo de suas atribuições normais.

¹³ Os dados foram obtidos no *site* do Conselho da Justiça Federal (www.cjf.gov.br) e na secretaria da Turma Recursal de Pernambuco. Devido a inconsistências nos sistemas de informática dos juizados, alguns dados são aproximados.

¹⁴ Em 2006, foram disponibilizadas outras três funções gratificadas — do nível mais elementar — para completar a formação da equipe de trabalho.

¹⁵ Falaremos sobre o Sistema Creta no capítulo seguinte (capítulo 5.2).

¹⁶ Os mutirões são uma grande ajuda para colocar-se em dia o serviço, mas é necessário combater e vencer as causas dos acúmulos, sob pena de em pouco tempo a situação voltar a ficar como dantes. A advertência do Desembargador Federal Geraldo Apoliano é pertinente: “Os mutirões, entretanto, qualquer que seja a feição que adotem, são medidas emergenciais e paliativas” (DIAS, Francisco Geraldo Apoliano. Juizados Especiais Federais – Problemas e Soluções. In: *Revista ESMAFE*. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 6, abr., 2004, p. 58).

¹⁷ A Resolução nº 06, de 21 de março de 2007, criou as turmas recursais federais do interior dos estados de Pernambuco e do Ceará. É importante destacar que o fundamento da criação expresso na resolução foi exatamente “a necessidade de atender à crescente demanda de feitos nas Turmas Recursais das Seções Judiciárias dos Estados de Pernambuco e Ceará”.

¹⁸ A criação da Segunda Turma Recursal Federal do Estado de Pernambuco foi prevista pela Resolução nº 17, de 12 de setembro de 2007.

¹⁹ Informações obtidas na secretaria da Turma Recursal no início do mês de março de 2008.

²⁰ Nos termos do Ato nº 235, de 24 de abril de 2006, do Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, os atuais componentes da Turma Recursal de Pernambuco são os juizes federais Hélio Sílvio Ourem Campos, Élio Wanderley de Siqueira Filho e Cesar Arthur Cavalcanti de Carvalho.

²¹ A secretaria da Turma Recursal ocupa uma sala que mede 107,5 m²; a assessoria uma sala com 24 m²; e a sala de sessões possui 34 m².

²² Para um exame aprofundado dos projetos de informatização dos Juizados Especiais Federais, conferir CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Juizados Especiais Federais*: Projeto de Informatização. Brasília: CJF, 2001.

²³ CARVALHO, Ivan Lira de. Os Juizados Especiais Federais e as Comunicações Processuais Eletrônicas: Aspectos da Lei 10.259/01. In: *Revista da Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte*. Natal: Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Norte, v. 5, nº 5, dez., 2004, p. 119.

²⁴ ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL. *Anais do Seminário Juizados Especiais Federais: Inovações e Aspectos Polêmicos*. Brasília: Ajufe, 2002. p. 219-239.

²⁵ Uma listagem exaustiva dos meios tecnológicos atualmente empregados pela Justiça brasileira pode ser encontrada em MOREIRA, Rogério de Meneses Fialho. A Implantação dos Juizados Virtuais na 5ª Região. In: *Revista ESMAFE*. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 7, ago., 2004, p. 45-50.

²⁶ George Marmelstein Lima explica bem o significado do processo virtual: “Ao lado da revolução provocada pelos Juizados Especiais Federais, que transformou o modo de ver o processo, está ocorrendo, rapidamente, uma outra revolução, muito mais abrangente e complexa, que é o surgimento do chamado processo virtual. O que hoje se entende por ‘autos processuais’ está sendo substituído por uma ‘pasta virtual’ que armazena todas as peças do processo: a petição inicial e os documentos que a instruem, a contestação, as imagens e os arquivos sonoros da videoaudiência e a sentença. Os autos digitais já são uma realidade em algumas unidades dos JEFs. É o que está sendo chamado de *e-proc* (sigla americanizada para processo eletrônico). O *e-proc* é uma verdadeira revolução. Com ele, a publicidade processual ganha contornos jamais imaginados. O impulso processual é automático. A quantidade de informação jurídica se expande velozmente e torna-se disponível a um número infinito de pessoas. Muitos atos processuais deixam de ser praticados pelos juízes ou pelos servidores para serem praticados por máquinas, dotadas de inteligência artificial e capazes de decidir com tanta desenvoltura quanto um ser humano. Os servidores ‘burocráticos’ estão sendo substituídos, com vantagens, por sistemas inteligentes, capazes de dar impulso processual e elaborar os expedientes necessários com uma rapidez inigualável. A comunicação dos atos processuais ocorre em tempo real: assim que uma decisão judicial é proferida, ela automaticamente é disponibilizada na internet, e as partes recebem uma mensagem eletrônica informando seu conteúdo. As citações, intimações e notificações deixam de ser realizadas no mundo ‘real’. Tudo se realiza pela internet, através do correio eletrônico, que tem se mostrado infinitamente mais eficiente para comunicação dos atos processuais do que o correio convencional. [...] Além disso, as audiências deixam de ser reduzidas a termo e se tornam 100% digitais, com os arquivos sonoros e as imagens arquivadas em mídias eletrônicas, podendo ser disponibilizadas às partes e ao público. São essas, em linhas gerais, as características do processo eletrônico ou virtual” (LIMA, George Marmelstein. Organização e Administração dos Juizados Especiais Federais. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias*. Brasília: CJF, 2005. p. 149-151).

²⁷ O gasto estimado apenas para a montagem de cada processo (capa, papel, grampos) é superior a quatro reais, sem levar em conta as despesas de pessoal e de tempo (MOREIRA, Rogério de Meneses Fialho. A Implantação dos Juizados Virtuais na 5ª Região. In: *Revista ESMAFE*. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 7, ago., 2004, p. 51-52).

²⁸ NEVES, José Eduardo Santos. Os Juizados Especiais Federais de São Paulo Revisi-

tados. In: *Revista do Tribunal Regional Federal 3ª Região*. São Paulo: TRF/3ª Região, nº 75, jan./fev., 2006, p. 118-119.

²⁹ CAMPOS, Sandra Meirim Chalu Barbosa de. *Juizados Especiais Cíveis: Uma Abordagem Prática e Doutrinária*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007. p. 47.

³⁰ MOREIRA, Rogério de Meneses Fialho. A Implantação dos Juizados Virtuais na 5ª Região. In: *Revista ESMAFE*. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 7, ago., 2004, p. 47-49.

³¹ A qualidade do Sistema Creta do TRF da 5ª Região foi reconhecida nacionalmente, tendo recebido duas importantes premiações nacionais: o prêmio *TI & Governo*, na categoria administração pública, e o *III Inovare - A justiça do século XXI*, promovido pela Fundação Getúlio Vargas (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. *Relatório de Gestão: Exercício 2005-2007*. Recife: TRF/5ª Região, 2007, p. 19-20).

³² Empiricamente, observamos que, nos autos físicos, um servidor, em média, movimenta entre vinte e trinta processos por dia. Já no juizado virtual, cada servidor dá andamento a cerca de cem processos por dia, havendo expedientes em que chega a movimentar mais de trezentos processos, sem acréscimo de horas trabalhadas.

³³ Observamos de logo que o temor de alguns doutrinadores, em razão da possibilidade de advogados serem impedidos de exercer a profissão por não possuírem os equipamentos necessários — a chamada *exclusão digital* —, é improcedente. Nos termos do § 3º do art. 10 da Lei nº 11.419/06, todos os órgãos do Poder Judiciário são obrigados a manter equipamentos de digitalização e de acesso à rede mundial de computadores (internet) à disposição dos interessados. Ressalte-se que, pelo menos na 5ª Região, todos os fóruns disponibilizam todo o equipamento necessário para a atuação nos juizados por qualquer advogado. Sobre essa questão, conferir CAMPOS, Sandra Meirim Chalu Barbosa de. *Juizados Especiais Cíveis: Uma Abordagem Prática e Doutrinária*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007. p. 47-48; MOREIRA, Rogério de Meneses Fialho. A Implantação dos Juizados Virtuais na 5ª Região. In: *Revista ESMAFE*. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 7, ago., 2004, p. 58-59.

³⁴ MOREIRA, Rogério de Meneses Fialho. A Implantação dos Juizados Virtuais na 5ª Região. In: *Revista ESMAFE*. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, nº 7, ago., 2004, p. 49-50.

³⁵ Para um estudo mais aprofundado sobre a necessidade de gestão no Poder Judiciário, conferir MARANHÃO, Mauriti. *Sistemas de Gestão: São Necessários ao Judiciário?* Disponível em: http://www.diretorio.fgv.br/view_pub.asp?section_id=49&sub_section=40&category_id=&id=245. Acesso em: 24 fev. 2008.

³⁶ Mauriti Maranhão nos apresenta a seguinte conceituação de gestão: “É a forma pela qual a organização estabelece estratégias, prioriza as ações, define e alcança os objetivos para solucionar com propriedade as ações antes priorizadas: a organização administra o seu destino e constrói o futuro” (MARANHÃO, Mauriti. *ISO Série 9000: (Versão 2000): Manual de Implementação: o Passo-a-passo para Solucionar o Quebra -cabeça da*

Gestão. 8. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006. p. 21).

³⁷ É importante relembrar que “todas as organizações, de uma forma ou de outra, requerem gestão porque sempre têm o mesmo fundamento: reunir e integrar esforços para atingir um objetivo comum” (MACIEIRA, Maria Elisa Bastos; MARANHÃO, Mauriti. *O Processo Nosso de Cada Dia: Modelagem de Processos de Trabalho*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004. p. 2).

³⁸ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Organizador). *A Reforma Silenciosa da Justiça*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2006. p. 303.

³⁹ DINIZ, Carlos Roberto Faleiros. Gestão Administrativa e Reforma do Poder Judiciário. In: *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*. Porto Alegre: Síntese, ano 4, nº 23, maio/jun., 2003, p. 28-31.

⁴⁰ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Organizador). *A Reforma Silenciosa da Justiça*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2006. p. 354.

⁴¹ DINIZ, Carlos Roberto Faleiros. Gestão Administrativa e Reforma do Poder Judiciário. In: *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*. Porto Alegre: Síntese, ano 4, nº 23, maio/jun., 2003, p. 28-29.

⁴² DINIZ, Carlos Roberto Faleiros. Gestão Administrativa e Reforma do Poder Judiciário. In: *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*. Porto Alegre: Síntese, ano 4, nº 23, maio/jun., 2003, p. 26-27.

⁴³ MARANHÃO, Mauriti. *ISO Série 9000: (Versão 2000): Manual de Implementação: o Passo-a-passo para Solucionar o Quebra-cabeça da Gestão*. 8. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006. p. 4.

⁴⁴ Sobre a importância da participação das pessoas que ocupam cargos de chefia para o sucesso na realização de mudanças na organização, conferir MACIEIRA, Maria Elisa Bastos; MARANHÃO, Mauriti. *O Processo Nosso de Cada Dia: Modelagem de Processos de Trabalho*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004. p. 208-210.

⁴⁵ Observe-se o ensinamento de Rogério Dias: “Ora, se ao juiz moderno insta compreender suas atividades em um espectro mais amplo do que os limites do processo, aceitando sua condição de líder natural de uma equipe, gerente de uma *unidade de negócios*, supõe-se altamente recomendável sua afinação com o avançado estágio da ciência da Administração” [itálico no original] (DIAS, Rogério A. Correia. *Administração da Justiça: a Gestão pela Qualidade Total*. Campinas: Millennium, 2004. p. 79-80).

⁴⁶ GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Gestão Judiciária Desburocratizada em Sede de Juizado Especial Federal*. Rio de Janeiro: Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 2007. p. 39-40.

⁴⁷ LIMA, George Marmelstein. Organização e Administração dos Juizados Especiais Federais. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Administração da Justiça Fede-*

ral: Concurso de Monografias. Brasília: CJF, 2005. p. 111-112.

⁴⁸ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Organizador). *A Reforma Silenciosa da Justiça*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2006. p. 300.

⁴⁹ OLIVEIRA, Saulo Barbará de (organizador). *Gestão por Processos: Fundamentos, Técnicas e Modelos de Implementação*: Foco no Sistema de Gestão de Qualidade com Base na ISO 9000:2000. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006. p. 27-28.

⁵⁰ Para uma análise completa da realidade da Justiça Federal, conferir CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Diagnóstico da Estrutura e Funcionamento dos Juizados Especiais Federais*. Brasília: CJF, 2004. p. 9-103; SILVA, Luís Praxedes Vieira da. *Juizados Especiais Federais Cíveis*. Campinas: Millennium, 2002. p. 38-56.

⁵¹ FREITAS, Vladimir Passos de. *Justiça Federal: Histórico e Evolução no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 182-183.

⁵² DIAS, Rogério A. Correia. *Administração da Justiça: a Gestão pela Qualidade Total*. Campinas: Millennium, 2004. p. 29-32.

⁵³ Indicativo dessa aplicação e aprimoramento são os vários prêmios *Innovare* recebidos pelo Poder Judiciário Federal (ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL. *Informativo Ajufe*. Brasília: Ajufe, 2007. p. 12-16). Conferir outros exemplos de usos de técnicas de gestão na Justiça Federal em DIAS, Rogério A. Correia. *Administração da Justiça: a Gestão pela Qualidade Total*. Campinas: Millennium, 2004. p. 83-87; GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Gestão Judiciária Desburocratizada em Sede de Juizado Especial Federal*. Rio de Janeiro: Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 2007. p. 5-57.

⁵⁴ CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1993. p. 13.

⁵⁵ GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Gestão Judiciária Desburocratizada em Sede de Juizado Especial Federal*. Rio de Janeiro: Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 2007. p. 14-16.

⁵⁶ BERGAMINI, Cecília Whitaker. *Motivação nas Organizações*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 24-30.

⁵⁷ BERGAMINI, Cecília Whitaker. *Motivação nas Organizações*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 35.

⁵⁸ Sobre experiências semelhantes nos Juizados Especiais Federais de São Paulo, conferir NEVES, José Eduardo Santos. Os Juizados Especiais Federais de São Paulo Revisitados. In: *Revista do Tribunal Regional Federal 3ª Região*. São Paulo: TRF/3ª Região, nº 75, jan./fev., 2006, p. 122.

⁵⁹ MARANHÃO, Mauriti. *ISO Série 9000: (Versão 2000): Manual de Implementação: o Passo-a-passo para Solucionar o Quebra-cabeça da Gestão*. 8. ed. Rio de Janeiro:

Qualitymark, 2006. p. 14-15.

⁶⁰ GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Gestão Judiciária Desburocratizada em Sede de Juizado Especial Federal*. Rio de Janeiro: Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 2007. p. 5.

⁶¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 165.

⁶² SILVA, Luís Praxedes Vieira da. *Juizados Especiais Federais Cíveis*. Campinas: Millennium, 2002. p. 21-22.

ESTUDO ACERCA DA VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE UM CENTRO DE ADMINISTRAÇÃO CARTORÁRIA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 5ª REGIÃO

Diana Maria Pinheiro¹

RESUMO

Este estudo tem por objetivo averiguar a necessidade e viabilidade de criação de um órgão no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região que dê apoio e suporte aos juízes e diretores de secretaria na área de Gestão de Pessoas e de Processos de Trabalho. Para a assunção do cargo de juiz e da função de diretor de secretaria, é exigida a formação em bacharelado em Direito, porém as atividades diárias desses englobam também o gerenciamento de pessoas e de processos de trabalho. Por outro lado, tem-se que a Gestão de Pessoas e de Processos de Trabalho não são disciplinas que integram a grade curricular do curso de Direito das universidades e faculdades brasileiras. No intuito de averiguar a viabilidade de oferecimento de auxílio externo aos juízes e diretores de secretaria no desempenho de suas atividades gerenciais, passou -se a pesquisar os recursos de assessoramento da gestão já utilizados, entre eles: a consultoria interna, a consultoria externa, o *mentoring* e o *coaching*. Tendo sido escolhida a Consultoria Interna como o recurso de gestão mais adequado à realidade da Justiça Federal, passou-se a sugerir qual seria sua missão, competência, natureza jurídica, modo de funcionamento, corpo funcional e estrutura organizacional.

PALAVRAS-CHAVE: Consultoria, Justiça Federal, administração cartorária.

INTRODUÇÃO

Hodiernamente, em tempos de amplíssimo acesso à Justiça e de cobrança pelos cidadãos de oferecimento de uma prestação jurisdicional mais célere, o Poder Judiciário depara-se com uma situação-problema bastante peculiar: como administrar uma serventia judicial com eficiência e eficácia?

Ao assumir o cargo de juiz, seu titular é investido do poder jurisdicional, para o qual se preparou arduamente e de forma atenta a todas as filigranas da ciência do Direito. Ocorre que, a par da atividade finalística de seu cargo, ser-lhe-á atribuída também uma outra tarefa que refoge à área de seu conhecimento técnico: a administração de uma serventia judicial.

Na maioria das vezes, sem nenhuma iniciação na ciência da Administração e contando apenas com o auxílio do diretor de secretaria — o qual, por sua vez e em regra, também possui apenas formação jurídica —, o magistrado depara-se com a difícil tarefa de gerenciar pessoas, rotinas de trabalho e as necessidades de equipamentos e de suprimentos.

Tudo isso sob o prisma de uma realidade dinâmica na qual esse conjunto de atividades e necessidades interage de modo concatenado e interdependente, resultando em circunstância condicionante para a obtenção de um resultado operoso na atividade-fim do Poder Judiciário, que é a prestação jurisdicional.

A realidade da Justiça brasileira, na qual ocorre uma elevação exponencial do número de demandas ajuizadas a cada ano, impõe uma reflexão sobre a importância de se investir no fornecimento de subsídios técnicos para todos aqueles gestores que vão lidar com o complexo processo de administração de uma serventia judicial.

Dentre as suas tarefas administrativas, não se pode olvidar da

importância da gestão de seus servidores, com ênfase não só na disciplina e na cobrança de resultados, mas também na motivação dos servidores e na prevenção e solução dos conflitos inerentes ao convívio laboral.

Incumbe-lhe ainda, atentando-se para as limitações de orçamento, buscar uma economicidade no custo médio do processo, mediante a adoção de rotinas de trabalho mais eficazes.

Depara-se, pois, com a questão de que, no Poder Judiciário brasileiro, os juízes não exercem apenas a função jurisdicional. Além dessa, eles são incumbidos da função de gestor de suas serventias, sem, no entanto, possuírem formação para o desempenho de tal tarefa.

Há de se considerar ainda que, para a assunção do cargo de juiz e da função de diretor de secretaria, não lhes é exigida nenhuma outra graduação além do bacharelado em Direito, curso este que, nas universidades e faculdades brasileiras, não traz, em sua grade curricular, disciplinas que abordem o conhecimento na área de gestão de pessoas e de processos de trabalho.

Diante da ausência de formação dos juízes e diretores de secretaria e, conseqüentemente, conhecimentos específicos para exercer as atividades de gerenciamento de suas respectivas varas, passou-se a refletir sobre o fato de que, para a supressão de tal deficiência, os gestores necessitariam de auxílio externo — de pessoas ou unidade que detivesse conhecimentos teóricos na área de gestão de pessoas e de processos de trabalho — pois, sem esse auxílio, o processo de gestão das varas é realizado de forma meramente intuitiva e empírica, podendo, assim, proporcionar resultados não tão desejados e cobrados pela população que necessita utilizar-se dos serviços prestados pelo Poder Judiciário.

Tais constatações impulsionaram, portanto, a autora a fazer um estudo sobre a possibilidade de prestação de auxílio gerencial externo às varas, como uma forma de suprir as deficiências dos juízes e dos diretores

de secretaria no campo do Gerenciamento de Pessoas e de Processos de Trabalho, visando proporcionar melhoria na prestação jurisdicional oferecida pelas varas que integram a Justiça Federal da 5ª Região.

1 DA NECESSIDADE DE OFERTA DE AUXÍLIO EXTERNO AOS GESTORES DAS VARAS

A partir do processo de redemocratização do Brasil, que teve maior ênfase após a promulgação da Constituição da República, em 1988, o Poder Judiciário vem sofrendo numerosas críticas e demonstrações de insatisfação manifestada pelos cidadãos brasileiros em virtude de seu desempenho. Algumas dessas críticas relacionam-se com a morosidade da prestação jurisdicional e com a dificuldade de acesso à Justiça.

Com a instalação desse novo quadro democrático, os cidadãos passaram a exigir uma melhor atuação do Poder Judiciário a fim de assegurar os direitos por ela consagrados, destacando-se dentre esses o irrestrito acesso à Justiça. Contudo, o Judiciário não se encontrava preparado para atender aos anseios da população, dando-lhes resposta ágil e efetiva, mesmo possuindo autonomia de gestão outorgada, já que o sistema vigente se fundava em princípios doutrinários do século XIX.

Constatada a dificuldade, muitas propostas surgiram no afã de obter-se a implementação de melhores políticas públicas, vindo a ser estabelecidas algumas mudanças legislativas no início dos anos 90, das quais se destacam o Código de Defesa do Consumidor, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal e o Estatuto do Idoso. Aparecem ainda, de tempos em tempos, modificações no Código de Processo Civil e no Código de Processo Penal, com o escopo de dar

maior acesso ao Judiciário e maior celeridade processual.

Segundo Serra (2006), as críticas relativas à morosidade do Poder Judiciário pareciam injustas, se analisadas do ponto de vista do próprio Poder, pois tinham conhecimento das dificuldades encontradas por seus integrantes, e a maior parte das serventias atuava acima dos limites de suas capacidades produtivas, sofria de uma sistemática carência de investimentos em organização, leiaute e informática, além das estatísticas exibirem números grandiosos de demanda. O referido autor assevera ainda que:

Após alguma análise diagnóstica, pôde-se perceber que ocorria manifesta ausência de uma política pública clara, transparente, objetiva, de contratação e movimentação de pessoal, de treinamento específico dos servidores para o desempenho de suas atividades, de treinamento para o atendimento ao público, que levasse ao aprimoramento dos serviços prestados, visando torná-los mais simplificados, ao alcance e de fácil compreensão por aqueles de menor preparação técnica ou intelectual (SERRA, 2006, p. 7).

Com isso, houve uma mudança de paradigma, abandonando-se a antiga postura de se apurar o desempenho do ponto de vista do próprio Poder Judiciário e passando-se a entender que a Justiça somente seria eficiente aos olhos dos cidadãos se os serviços por ela prestados fossem aferidos através da opinião desses.

Paralelamente a essa mudança de paradigma, passou-se a vislumbrar também que, apesar dos profundos conhecimentos na ciência do Direito, os magistrados tinham pouco ou nenhum treinamento, instruções ou formações para atuarem como gestores das serventias que se encontravam sob a sua titularidade (SERRA, 2006).

Diante da conscientização, por parte do Poder Judiciário, acerca da necessidade de oferecer melhores serviços aos cidadãos e que, para

alcançar esse objetivo da maneira mais rápida possível, necessitava ouvir a opinião de seus usuários e obter auxílio externo para implementar novas técnicas de gerenciamento — já que a direção de uma serventia consiste, além do exercício da atividade jurisdicional, na gestão de pessoas² e de processos de trabalho³ —, os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais passaram a criar Ouvidorias Gerais, fazer pesquisas de satisfação do público externo e contratar consultorias externas, as quais eram incumbidas de implementar Programas de Qualidade⁴.

Os Programas de Qualidade, no entanto, não se mostraram ser a solução para o contexto enfrentado pelo Judiciário. Na Justiça Federal da 5ª Região, por exemplo, houve contratação de um consultor externo para implementar e acompanhar o *Programa de Qualidade da 5ª Região*, que estava previsto para ser realizado entre os anos de 2002 e 2006. No entanto, no início de 2006, o contrato com a empresa de consultoria não foi mais renovado, e o *Programa de Qualidade* foi abandonado, deixando -se, no meio do caminho, todo um processo de melhoria contínua que vinha sendo desenvolvido.

Tendo vivenciado o *Programa de Qualidade da Justiça Federal da 5ª Região*, na Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, e dele participado ativamente, a autora observou que um dos motivos para a sua descontinuidade foi a falta de envolvimento das lideranças (desembargadores e juízes) e que isso se deu em razão dessas não estarem conscientes, à época, de sua função gerencial e da necessidade de aprender e implementar novas rotinas de trabalho.

É por esse fato e também por não existirem, no quadro de servidores do Poder Judiciário, cargos para cuja assunção são exigidos conhecimentos na área de Gestão de Pessoas e de Processos de Trabalho que, para fomentar a adoção de novas técnicas de trabalho e o desenvolvimento pessoal dos servidores, visando à melhoria contínua da

prestação de seus serviços, as varas necessitariam de apoio e suporte de pessoas ou unidades que detivessem tais conhecimentos.

Isso porque, para a assunção do cargo de juiz e da função de diretor de secretaria, a graduação exigida restringe-se ao bacharelado em Direito — no qual não se lecionam as disciplinas anteriormente mencionadas, fato esse que implica a propulsão do processo de gestão das varas de forma meramente intuitiva e empírica.

Como resultado dessa forma de gestão intuitiva e empírica, somada a outros problemas de ordem política, como, por exemplo, o pequeno número de servidores lotados nas varas e o reduzido número delas em estados com um acervo de processos muito grande, tem-se que a maioria das varas que integram a Justiça Federal da 5ª Região não consegue prestar um serviço de excelência: rápido e com alto padrão de qualidade.

A fim de aferir a opinião dos juízes acerca da conscientização deles sobre seu papel gerencial, bem como averiguar se eles sentiam-se preparados, com sua única formação em Direito, em regra, para adotarem as melhores rotinas gerenciais ou pensavam que podiam ser capacitados nessa área para se tornarem mais aptos a exercerem suas funções, e se achavam frutífero que lhes fosse proporcionado auxílio externo para assessorar-lhes em sua atividade de gestor de uma serventia, a autora encaminhou aos juízes que integram a Justiça Federal da 5ª Região o questionário de sua autoria, o qual, após respondido, teve seus dados compilados.

A título apenas de amostra, já que o número de magistrados que se dispôs a responder à pesquisa elaborada pela autora foi de apenas 25, de um total de 129 lotados na 5ª Região, é apresentado o resultado que consolida a opinião desses em relação às questões investigadas.

Muito embora essa pequena amostra de magistrados consultada

ter concluído, em suma, que: a) sua formação é suficiente para adotar as melhores práticas administrativas cartorárias; b) seria suficiente para capacitá-los, na área de gestão, a participação em cursos dessa área, sob a forma de cursos esporádicos, especializações, mestrados e doutorados; c) haveria participação maciça deles e dos diretores de secretaria, acaso lhes fossem oferecidos tais cursos; d) tanto os diretores de secretaria quanto eles teriam tempo, acaso treinados, para elaborar planejamento estratégico da serventia; e) é possível dominar conhecimentos multidisciplinares, no caso, nas ciências do Direito, da Administração e da Psicologia, a ponto de se tornar apto para exercer bem a função de gestor da serventia; concluíram também que seria frutífero poderem utilizar o auxílio de um órgão externo que lhes assessorasse na reengenharia dos serviços cartorários.

2 AFERIÇÃO DOS NÍVEIS DE PRODUTIVIDADE E CELERIDADE DAS VARAS QUE COMPÕEM A 5ª REGIÃO DA JUSTIÇA FEDERAL

A Justiça Federal da 5ª Região é composta das Seções Judiciárias do Estado do Ceará, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas e de Sergipe, as quais se constituem de 79 varas onde tramitam 799.664 processos (BRASIL, 2007).

Para fiscalizar os serviços realizados por cada uma dessas varas, são extraídos mensalmente dos sistemas processuais informatizados Tebas e Creta, pela Corregedoria do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, relatórios nos quais constam: número de processos em tramitação, de processos distribuídos, de processos remetidos e devolvidos do TRF da 5ª Região, de processos reativados, de processos arquivados, de sentenças proferidas no mês por cada um dos juízes lotados nas varas, de processos pendentes para prolação de sentença, de audiências realizadas

e tempo médio de andamento dos processos desde a sua distribuição até a prolação da sentença de mérito.

Ela dispõe ainda, através de acesso *on-line*, dos seguintes relatórios: de processos suspensos, de processos sem movimentação, de cartas precatórias expedidas e não juntadas, de processos sem movimentação, de publicação de expedientes, de Requisições de Pequeno Valor/Precatórios, de processos com prazos vencidos, estatística de processos distribuídos, estatística de oficiais de Justiça, estatística de sentenças, relatórios de audiência, estatística de petições, entre outros.

Além desses relatórios, a Corregedoria também tem acesso *on-line* aos livros que demonstram os atos praticados nas varas, a saber: de autos com vistas a advogados/procuradores/peritos, de autos com vistas ao Ministério Público, de mandados expedidos, de alvarás de liberação de recursos, de processos conclusos para sentença, de sentenças proferidas e registradas, de tempo médio entre distribuição e última fase, de termos de audiência, etc.

Através dos mencionados relatórios, a Corregedoria tem condições de aferir a produtividade de cada uma das varas que compõem a Justiça Federal da 5ª Região e o tempo que está sendo utilizado para gerar essa produtividade. Para fins de levantamento dos dados relativos à qualidade do trabalho que está sendo desenvolvido pelas serventias, a Corregedoria realiza correições ordinárias⁵ que ocorrem, no mínimo, a cada biênio, e correições extraordinárias⁶, feitas a qualquer tempo em que esse órgão considere necessária.

Nessas correições, são produzidos relatórios em que se descrevem as falhas e os atrasos nos processos em trâmite nas respectivas serventias⁷, determinando, ao final de cada um deles, ao magistrado titular da vara correicionada a adoção das providências necessárias para que tais falhas sejam corrigidas e os atrasos não mais repetidos.

Através da análise desses dados, a Corregedoria pode identificar

as varas que apresentam ou não bons níveis de produtividade e celeridade, embora não faça parte da política da Corregedoria atribuir notas ou conceitos para as varas correicionadas. No entanto, utilizando-se de padrão comparativo, seria possível para esse órgão classificar as serventias de acordo com o nível de produtividade e qualidade de seus serviços para, a partir daí, gerar um indicador de qualidade.

3 DOS RECURSOS GERENCIAIS DISPONÍVEIS NO MERCADO

As referências bibliográficas na área de Administração de Empresas apontam para a utilização de conceitos como *coaching*, *mentoring*, *consultoria interna* e *consultoria externa* como recursos auxiliares da gestão, sendo necessário conceituar cada um deles para, ao final, verificar se algum deles se adequa ao auxílio dos gestores das varas que integram a Justiça Federal da 5ª Região.

3.1 Consultoria Interna

Na visão de Iannini (1996), a consultoria é:

um serviço independente, imparcial, de esforços conjuntos e de aconselhamento. Ela pretende prover o cliente de instrumentos para dinamização de seus negócios. Procura apoiá-lo na definição e execução de processos de mudança necessários à sua eficácia, bem como acompanhar tendências e cenários político-econômicos (IANNINI, 1996, p. 19).

Schneider *et al.* (2002) defende que o consultor é um facilitador que efetua levantamentos e diagnósticos, propõe soluções, oferece opiniões e críticas.

Foguel e Souza (1989) definem *consultoria* como:

um conjunto de atividades que enfatizam e buscam provocar mudanças na variável comportamental das organizações, utilizando uma tecnologia oriunda das ciências comportamentais aplicadas, com preocupação de incorporar valores humanísticos à cultura das organizações (FOGUEL E SOUZA, 1989 *apud* IANNINI, 1996, p. 20).

Partindo-se desses conceitos, pode-se definir consultoria como a prestação de um auxílio, por pessoa ou empresa especializada em transmitir conhecimentos e utilizar ferramentas capazes de provocar mudanças nos processos de trabalho e na variável comportamental de uma organização, a uma outra empresa ou organização que pretenda rever a forma pela qual vem exercendo suas atividades e esteja disposta a implementar um plano de melhoria contínua de seus serviços.

3.2 Coaching

Chiavenato (2002, p. 41) define *coaching* como “um tipo de relacionamento no qual o *coach* se compromete a apoiar e ajudar o aprendiz para que este possa atingir determinado resultado ou seguir determinado caminho”.

Para Celestino (2007), o *coaching* é o processo de desenvolvimento de competências, entendendo-se *competência* como a capacidade de agir, de realizar ações em direção a um objetivo, metas e desejos. É um processo de investigação e reflexão. Descoberta pessoal de fraqueza e qualidades. Aumento da consciência pessoal. Aumento da capacidade de responsabilizar-se pela própria vida com estrutura e foco.

Para Hillesheim (2007):

O coaching significa, ainda, levar em conta a individualidade, priorizar a oportunidade de uma experiência de aprendizado e não necessariamente hierarquia, centrar a ação no dia-a-dia, gerando, em consequência, resultados quase

imediatos, privilegiar o curto prazo, ir ao encontro dos interesses e expectativas individuais, apoiar profissionais na necessária readaptação, criar uma relação de discrição, de exclusividade, reduzir resistências com maior flexibilidade e gradação da profundidade (HILLESHEIM, 2007).

3.3 Mentoring

Para Kram (1985 *apud* CHIAVENATO, 2002, p. 134), *mentoring* pode ser definido como “um relacionamento, entre um jovem adulto e uma pessoa mais velha, mais experiente, em que o mentor proporciona apoio, orientação e aconselhamento para melhorar o sucesso do protegido no trabalho e em outras áreas da sua vida”.

Na concepção de Milkovich e Boudreau (2000):

Um mentor é um membro veterano da profissão ou da organização que oferece apoio, instruções, retorno da avaliação, aceitação e amizade; cria as oportunidades para seu protegido mostrar suas habilidades; oferece missões educacionais e desafiadoras; e serve como um papel-modelo e conselheiro (MOLKOVICH e BOUDREAU, 2000 *apud* CHIAVENATO, 2002, p. 134).

Já para Gomez-Mejiá, Balkin e Cardy (1995 *apud* CHIAVENATO, 2002, p. 134), o “*Mentoring* está orientado para o relacionamento entre colegas seniores e juniores ou pares que envolvem orientação, modelagem de papéis, compartilhamentos de contatos e apoio geral para o desenvolvimento de carreira”.

3.4 Consultoria Externa

Segundo Oliveira (2007), *consultoria empresarial* é um processo

interativo de um agente de mudanças externo à empresa, o qual assume a responsabilidade de auxiliar os executivos e profissionais da referida empresa na tomada de decisões, não tendo, entretanto, o controle direto da situação.

Dissecando esse conceito, ele define *processo interativo* como o conjunto estruturado de atividades sequenciais que desenvolvem ação recíproca, lógica e evolutiva, visando atender e, preferencialmente, suplantar as expectativas e necessidades dos clientes internos e externos da empresa; agente de mudanças como o profissional capaz de desenvolver comportamentos, atitudes e processos que possibilitem à empresa transacionar proativa e interativamente com os diversos fatores do ambiente empresarial; responsabilidade de auxiliar as pessoas como o ato direcionado a proporcionar metodologias, técnicas e processos que determinem a sustentação para os executivos das empresas tomarem suas decisões com qualidade; decisão como a escolha entre vários caminhos alternativos que levam a determinado resultado; a ausência de controle direto da situação como uma premissa do consultor empresarial, pois, caso passe a ter controle direto da situação correlacionada ao problema que gerou a necessidade da consultoria, ele deixa de ser um consultor e passa a ser um executivo da empresa-cliente.

4 DA ESCOLHA DA FORMA MAIS ADEQUADA DE PRESTAÇÃO DE AUXÍLIO AOS GESTORES DA JUSTIÇA FEDERAL DA 5ª REGIÃO

Para a escolha da forma de apoio gerencial mais adequada a ser oferecida aos diretores de secretaria e juízes federais no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região, mister se faz analisar a utilidade de cada um deles para esses profissionais, bem como quais os fatores positivos e negativos

existentes para a utilização de cada um deles.

Iniciando pelo *coaching*, tem-se que esse recurso, como visto anteriormente, volta-se para a orientação individualizada de pessoas que ocupam posição de liderança, com vistas a tornar melhor seu desempenho, a fim de que elas possam alcançar seus objetivos gerenciais traçados em consonância com a missão da organização em que estão inseridas.

Verifica-se, primeiramente, que essa orientação não abrange um estudo completo da unidade pela qual o gerente é responsável, mediante a elaboração de diagnóstico sobre a distribuição das tarefas existentes na unidade com os servidores e as funções por eles ocupadas, os métodos utilizados para a realização do trabalho atinente à unidade em questão e a análise do clima organizacional, para, só então, passar a orientar o gestor acerca das atitudes que ele tem que tomar no afã de melhorar o serviço prestado por sua unidade.

Tal fato demonstra que esse tipo de assessoramento proporcionaria alguma melhoria para as serventias que já estivessem trabalhando com um nível de produtividade e qualidade muito bom, isto é, que utilizassem rotinas de trabalho adequadas ao serviço, tivessem suas tarefas bem distribuídas, considerando o número e a qualificação dos servidores, e possuíssem um bom clima organizacional, ou seja, que necessitassem apenas de umas orientações para atingir a excelência de seus serviços.

No entanto, para aquelas que necessitam de um projeto de reengenharia total, a utilização do *coaching* mostra-se insuficiente.

Em segundo lugar, para utilização do sistema de *coaching* de forma que ofereça auxílio a todos os juízes e diretores de secretaria, inclusive àqueles que exercem suas funções em varas localizadas no interior dos estados que integram a Justiça Federal da 5ª Região, seria necessária a contratação, por todas as Seções Judiciárias, de profissionais especializados em número suficiente e por um período considerável para

a realização de alguma mudança substancial.

Considerando-se que existem, no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região, 129 juízes e 79 diretores de secretaria⁸, a contratação de *coaches* para atender a todos esses gerentes teria um custo muito alto, uma vez que uma contratação para esse tipo de serviço demandaria a busca de profissionais cujo reconhecimento na área fosse notório — a fim de garantir-lhes a confiança de seus clientes —, e tal reconhecimento implica, em regra, a fixação por eles de alta remuneração, existiriam dois óbices administrativos: o primeiro, consistente na dificuldade de contratação de profissionais com notório reconhecimento público, haja vista que a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) possui dispositivo⁹ que impede o direcionamento da contratação de determinado profissional quando existem, no mercado de prestação de serviços, outros que também o ofereçam; o segundo, caso ultrapassado o primeiro, relativo à dificuldade de destinar uma verba tão numerosa a uma contratação dessa espécie, uma vez que a destinação do montante necessário para uma contratação desse porte iria disputar nomeação de prioridade com outras despesas tidas como essenciais ao funcionamento, à manutenção e ampliação das Seções Judiciárias da 5ª Região, não sendo praxe, na Justiça Federal da 5ª Região, consoante tem observado a autora em mais de dezessete anos de serviço, a destinação de alto percentual do orçamento para atividades de capacitação de servidores.

Dessa forma, a autora não considera o *coaching* o recurso mais viável para auxiliar os gestores da Justiça Federal da 5ª Região em suas funções de administradores.

O *mentoring*, por sua vez, não se mostra adequado a suprir a necessidade de assessoramento gerencial para os diretores de secretaria e juízes federais, visto que esse recurso se volta para o desenvolvimento de empregados juniores, enquanto os diretores de secretaria e juízes federais

são, em regra, servidores seniores, os quais, em vez de figurarem como orientados no processo de *mentoring*, poderiam participar dele como mentores.

Mesmo para aqueles juízes que ainda se encontram em estágio probatório e, portanto, não possuem senioriedade, o *mentoring* não se mostra adequado já que o conhecimento cuja deficiência se constatou neste trabalho diz respeito a ramos da ciência que os juízes seniores também não detêm. Assim sendo, sua senioridade não implica o fato de eles possuírem condições para atuarem como mentores dos juízes juniores.

Outro ponto a se destacar é que o *mentoring* não se destina à transmissão e orientação acerca de conhecimentos específicos — como no caso ora abordado, em que foi constatado que os juízes e diretores de secretaria necessitam de auxílio relativo ao processo de gerenciamento de pessoas e dos processos de trabalho utilizados em suas serventias —, mas, sim, de conhecimentos adquiridos em razão da experiência na vida e no exercício do cargo.

Assim, dentre os recursos disponíveis no mercado, restam a consultoria interna e a consultoria externa.

A consultoria externa, como visto anteriormente, é oferecida por profissionais liberais contratados para prestar serviço a uma empresa ou instituição. Ela apresenta como vantagem o fato de o consultor não conhecer seus clientes — no caso, juízes e diretores de secretaria —, o que lhe facilita manter uma relação mais profissional com eles, sem se deixar intimidar pela importância do cargo e da função que eles ocupam. O consultor externo goza de uma autoridade maior que o interno em razão de ser contratado por ser especialista em uma área cujos conhecimentos seus clientes não detêm.

No entanto, ao passo que a especialidade é um requisito positivo

para o consultor externo, a falta de conhecimentos na área específica na qual trabalham seus clientes é um ponto negativo, uma vez que dificulta sua análise acerca dos problemas existentes numa determinada serventia em que deva atuar. É que as atividades cartorárias são muito específicas, de forma que, para conhecê-las, faz-se necessária a experiência de trabalho dentro de uma vara, experiência essa que o consultor externo geralmente não detém.

Tal desconhecimento pode gerar a falta de confiança, por parte dos clientes, que podem passar a não dar tanta credibilidade às orientações do consultor externo, em razão de o acharem despreparado para opinar sobre negócio que não conhece.

Assim, na visão da autora, não iria auferir credibilidade alguma, um consultor que se apresentasse, por exemplo, como Ph.D. em Administração de Empresas ou Gestão Pública, a um juiz e dissesse que havia sido contratado para ajudá-lo a redesenhar ou aperfeiçoar o mecanismo de funcionamento de sua serventia, informando-o, ao final, de que desconhecia totalmente as rotinas de trabalho de uma vara. Conclui-se, pois, que a consultoria externa também não é o recurso mais adequado para dar apoio e suporte aos juízes e diretores de secretaria em suas funções gerenciais.

Por fim, tem-se para analisar a consultoria interna.

Como visto em seção específica deste trabalho, o consultor interno possui as seguintes vantagens: ter maior conhecimento dos aspectos informais da empresa; ter presença diária na empresa; ter maior acesso a pessoas e grupos da empresa; possuir participação efetiva na avaliação e no controle do processo relativo ao trabalho efetuado; e possuir algum poder informal, já que tem maior interação com as pessoas e os grupos da empresa.

Tais vantagens garantem-lhe um maior conhecimento do negócio em que está atuando tanto no âmbito interno como no externo. Ou seja,

ele traz consigo o conhecimento acerca do funcionamento das serventias, como também sobre os clientes externos e fornecedores da organização, facilitando, assim, sua atuação como consultor.

Por sua vez, como desvantagens, o consultor interno apresenta as seguintes: ter menor aceitação nos escalões superiores da empresa; geralmente, possuir menos experiência; ter menor liberdade de dizer e fazer as coisas; e, normalmente, ser menos imparcial na sua atuação, já que tem maior relacionamento pessoal com os colegas de trabalho.

Tais desvantagens, no entanto, na opinião da autora, podem ser suprimidas mediante a submissão desse profissional a um curso de formação de consultores, além da graduação e pós-graduação que ele já deve possuir na área de Administração de Empresas e/ou Gestão Pública, como pré-requisito para a ocupação de tal função, como será visto em seção própria deste trabalho.

Assim, conclui-se que a consultoria interna é o recurso de apoio e suporte na área de gerenciamento mais adequado para suprir as deficiências dos juízes e diretores de secretaria atinentes ao campo da gestão de pessoas e de processos de trabalho.

5 DA NECESSIDADE DE MUDANÇA DA VISÃO ORGANIZACIONAL PARA FINS DE CRIAÇÃO DE UMA CONSULTORIA INTERNA

Segundo Rodrigues (1998), “*gerentes, empreendedores, microempresários e empresários* são palavras que podem significar a mesma coisa”, sendo que a “mente empreendedora se ocupa de questões substancialmente diferentes” e permeia as demais quando promove:

[...] *a construção de uma grande companhia, reconhece o crescimento como antídoto do fracasso, busca a inovação*

constantemente, tem o foco na oportunidade, é visionário, gosta de mudanças e riscos, persegue o desenvolvimento contínuo de habilidades e o sucesso é situação freqüente na sua carreira (RODRIGUES, 1998 apud FREITAS; PESSOA, 2007).

Dessume-se daí que a gestão empreendedora busca inovações em sua estrutura, que se identificam como os recursos necessários para tornar concretos os objetivos estabelecidos. O trabalho implica sempre a busca de mudanças, imaginação e criatividade, visando a um padrão de trabalho eficiente, definido por tarefas e funções bem estabelecidas.

Para a criação de um órgão de apoio e suporte aos gestores da 5ª Região, mister se faz, primeiramente, a mudança de foco — da preocupação acerca da existência de meros órgãos disciplinadores e cobradores de normas e prazos processuais para o interesse de criar uma estrutura que seja capaz de auxiliá-los a promoverem a entrega de uma prestação jurisdicional mais eficiente e eficaz, através do desenvolvimento de melhores métodos de realização das rotinas cartorárias necessárias à tramitação dos processos em suas serventias e melhores técnicas de gestão de pessoas.

É preciso considerar que, no organograma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, não existe nenhuma unidade que tenha por missão dar apoio e suporte aos juízes e diretores de secretaria na administração das serventias, mediante a adoção de política de levantamento das causas que as levam a não obter um desempenho satisfatório, bem como de auxílio direto na formulação, acompanhamento e fiscalização de um Programa de Melhoria, evidenciando-se, assim, uma lacuna administrativa entre o “dever ser” e o “poder ser”, já que a instituição não possui um órgão responsável pela realização desse suporte e os gestores — juízes e diretores de secretaria —, em regra, não possuem formação acadêmica em área do conhecimento que estude a gestão de pessoas e de processos de trabalho, para que tenham condições de, sem auxílio externo, fazerem uma gestão adequada de pessoas e as mudanças

necessárias em seus processos de trabalho, visando à melhoria contínua dos serviços prestados por suas unidades.

6 DA CRIAÇÃO DE UMA CONSULTORIA INTERNA

Tendo-se chegado à conclusão de que a criação de uma consultoria interna é o recurso de gestão mais adequado para que se ofereça auxílio e suporte aos juízes e diretores de secretaria lotados nas varas da Justiça Federal da 5ª Região, resta definir agora sua missão, denominação, competência, natureza jurídica, seu modo de funcionamento, seu corpo funcional, sua estrutura organizacional, o local para instalação de sua sede, sua estrutura física e o parque tecnológico necessário ao seu bom funcionamento, bem como sua viabilidade jurídica, econômica e política.

6.1 Missão, Denominação e Competência

Sugere-se que a consultoria interna cuja criação ora se propõe tenha por missão dar apoio e suporte aos juízes e diretores de secretaria lotados na Justiça Federal da 5ª Região, relativos à atividade de gerenciamento das serventias por eles exercida.

Recomenda-se que a consultoria interna ora proposta seja denominada Centro de Administração Cartorária (CAC) do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a qual terá como competência o auxílio aos juízes e diretores de secretaria no tocante à elaboração de um diagnóstico do ambiente de trabalho de suas serventias, aferindo-se a adequação da distribuição de tarefas e funções entre os servidores, das rotinas de trabalho utilizadas, das técnicas gerenciais adotadas, e, após análise desses, ajudá-los a construir um Programa de Melhoria que vise ao aumento da produtividade e à melhoria da qualidade dos serviços

prestados pela vara respectiva. Competir-lhe-ia ainda acompanhar e fiscalizar a execução desse programa.

6.2 Natureza Jurídica

Sabendo-se que, no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, existe uma Corregedoria-Geral a quem compete, de acordo com o art. 5º de seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 14/89, de 15 de setembro de 1989, e atualizado pela Emenda Regimental nº 05, de 29 de março de 2006, do TRF 5ª Região (BRASIL, 2006):

I - Elaborar o seu Plano Diretor, contendo as diretrizes e política do órgão, seus programas e metas, tudo com vistas ao aperfeiçoamento, à racionalização, à padronização, à agilização dos serviços de distribuição da justiça e disciplina forense;

[...]

V - Fiscalizar e superintender tudo que diga respeito à disciplina forense, ao funcionamento de seus serviços, opinando, sempre, sobre as propostas de modernização e aperfeiçoamento;

VI - Adotar, desde logo, mediante ato próprio, as medidas necessárias e adequadas à eliminação de erros ou abusos;

[...]

IX - Adotar, mediante instruções normativas, as providências necessárias ao regular funcionamento dos serviços cartorários, tendo por escopo o aperfeiçoamento, a racionalização e a padronização dos mesmos;

[...]

XIV - Apresentar ao Tribunal, até o último dia útil da primeira quinzena do mês de fevereiro, dados estatísticos sobre os trabalhos dos Juizes Federais no ano anterior, entre os quais número dos feitos que lhe foram conclusos para sentença e despacho ainda não devolvidos, embora decorridos prazos legais [...].

Verificando-se, por outro lado, que a consultoria interna ora proposta tem por missão dar apoio e suporte aos juízes e diretores de secretaria lotados na Justiça Federal da 5ª Região, desenvolvendo

juntamente com eles, Programa de Melhoria dos serviços por ela prestados, mediante a adoção de técnicas de trabalho mais eficientes, melhor distribuição das tarefas entre os servidores e maior aproveitamento da capacitação desses, além de acompanhar e fiscalizar a execução do referido programa, visando satisfazer às exigências da Corregedoria-Geral do TRF da 5ª Região, relativas ao cumprimento dos prazos processuais, à produtividade e qualidade dos serviços prestados, sugere -se que essa consultoria integre esse Tribunal na condição de órgão auxiliar da Corregedoria-Geral deste.

Deverá, porém, possuir autonomia administrativa no desenvolvimento e na execução de suas atividades, não dependendo, assim, de aprovação da Corregedoria-Geral para execução de seus trabalhos, mas simplesmente de seu auxílio no tocante à indicação das varas que estejam necessitando de suporte em suas atividades gerenciais.

Tal autonomia faz-se necessária em razão de a atividade da Corregedoria ser meramente fiscalizatória enquanto que a consultoria interna será potencializadora (de auxílio ao desenvolvimento). Além disso, a equipe que deverá integrar a consultoria interna, na forma sugerida neste trabalho, ainda que composta de bacharéis em Direito, será especializada em Administração de Empresas e/ou Gestão Pública, ou até mesmo em Psicologia Organizacional, observando-se, portanto, em virtude dessa especialização que o corregedor-geral do TRF da 5ª Região não terá condições técnicas de intervir e decidir sobre o trabalho cotidiano realizado por essa consultoria. No entanto, esta será auxiliar daquela na medida em que tem por objetivo suprir as deficiências por aquela apontadas.

6.3 Da Escolha da Sede para o CAC

As Seções Judiciárias da Justiça Federal da 5ª Região possuem

suas sedes nas cidades de Fortaleza/CE, Natal/RN, João Pessoa/PB, Recife/PE, Maceió/AL e Aracaju/SE, enquanto que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região está localizado na cidade do Recife/PE. Nessa cidade, situam-se todos os órgãos que o integram.

É a Presidência do TRF da 5ª Região quem recebe e distribui o orçamento anual para seu Tribunal e para as Seções Judiciárias a ele vinculadas, de acordo com a requisição feita por cada uma delas e na medida do possível, visto que o valor requisitado pelas Seções Judiciárias e por ele mesmo é sempre superior ao montante que a presidência desse Tribunal recebe para distribuir.

Por esse motivo, são avaliadas as necessidades prioritárias de cada Seção e do próprio Tribunal para depois distribuir-se entre eles o orçamento anual recebido.

No entanto, pelo que tem observado a autora, em mais de dezessete anos como servidora da Justiça Federal da 5ª Região, é comum aqueles órgãos que estão mais próximos à Presidência serem mais agraciados, não em virtude de política, mas simplesmente pelo fato de que as necessidades que estão diante dos olhos do ordenador de despesas passam a incomodá-lo mais que aquelas chegadas às suas mãos na forma de um mero relatório, como ocorre com aquelas advindas das Seções Judiciárias cujas sedes estão localizadas noutros estados.

Há de se observar também que, na condição de órgão auxiliar da Corregedoria-Geral, é salutar que a consultoria tenha sua sede instalada na mesma cidade em que aquela se encontra fixada, uma vez que essa proximidade facilitará o contato mais direto com ela, bem como com os órgãos de apoio que integram o TRF da 5ª Região.

Feitas essas considerações, sugere-se que o Centro de Administração Cartorária (CAC) seja fixado na sede do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, na cidade do Recife/PE.

6.4 Modo de Funcionamento

Sugere-se que o Centro de Administração Cartorária (CAC) do TRF da 5ª Região atue da seguinte forma:

- 1.** Mediante requisição da Corregedoria desse Tribunal, a qual, com base em seus relatórios, deve identificar, por ordem de prioridade, após encerradas as correções anuais, as varas que apresentam problemas de produtividade e/ou qualidade dos serviços por elas prestados.
- 2.** De posse dessa relação, o CAC programará sua agenda de trabalho a ser realizada durante o ano subsequente.
- 3.** Durante as visitas às varas-clientes, sugere-se que o trabalho do CAC tenha como sequência as seguintes atividades:
 - a.** Levantamento e registro das rotinas de trabalho da serventia: como é distribuído o serviço; como ele vem sendo executado; qual a qualificação dos servidores; como está sendo aproveitada essa qualificação; qual o grau de motivação daqueles e como é o clima organizacional da vara.
 - b.** Análise e identificação dos principais fatores que poderão estar contribuindo para o desempenho insatisfatório da vara.
 - c.** Reunião com os juízes e o diretor de secretaria para apresentação da análise dos dados obtidos, bem como para ouvir a opinião desses acerca da análise realizada pelos consultores.
 - d.** Em caso de concordância com o resultado da análise, passa -se a procurar, juntamente com os gestores, as mudanças

que podem ser feitas com vistas a sanar tais problemas, traçando com estes ou sozinhos — a depender do estilo de consultoria (vide item 4) escolhido pelos gerentes da respectiva unidade — um Programa de Melhoria para a serventia cliente.

- e. Elaborado o referido programa e devidamente aprovado pelos gestores, os consultores farão juntamente com os juízes e o diretor de secretaria uma reunião com todos os servidores da vara, com vistas a explicar-lhes os detalhes do projeto que será implementado, bem como a razão da necessidade dessa implantação, procurando, nesse momento, obter o comprometimento dos servidores com sua adequada execução, passando, nessa oportunidade, a responsabilidade pela sua execução às mãos dos gestores.
- f. O CAC ficará ainda responsável pelo acompanhamento da execução do citado programa.
- g. O CAC também registrará se o Programa de Melhoria foi cumprido e encaminhará tais informações à Corregedoria do TRF da 5ª Região, para que esta possa comparar os resultados auferidos pela serventia à qual foi dada consultoria nas próximas avaliações, bem como emitir parecer para a Presidência do TRF da 5ª Região acerca da utilidade do serviço oferecido pelo CAC, se assim o previr o regimento de criação do CAC.

6.5 Corpo Funcional

Para desempenhar as funções da estrutura organizacional proposta na seção 7.6, bem como atingir o funcionamento efetivo proposto para o CAC,

constata-se que o corpo funcional deverá ser bem diversificado, diferentemente daqueles que compõem as varas e os gabinetes dos desembargadores — constituídos, em regra, apenas por bacharéis em Direito.

O motivo dessa diversificação é que, além do conhecimento jurídico, o conhecimento na área de Administração de Empresas ou Gestão Pública e Psicologia Organizacional também são imprescindíveis para o exercício das atividades discriminadas no item 7.4, visto que, para se proceder à análise dos processos de trabalho de uma serventia, fazem-se necessários, além da experiência cartorária, conhecimentos só abordados nos cursos de graduação e pós-graduação de Administração de Empresas¹⁰, Gestão Pública¹¹ e Engenharia de Produção¹². Já para se analisar o processo de gestão de pessoas, são necessários conhecimentos na área de Administração de Empresas, Gestão Pública ou Comportamento Organizacional¹³.

Doutro lado, para elaboração de programas em aplicativos de informática que auxiliem no registro de todas essas informações, bem como no acompanhamento do Programa de Melhoria implementado, faz-se necessário o conhecimento, na Ciência da Computação ou outro ramo similar do conhecimento, de Técnico em Informática, com especialização em desenvolvimento de Sistemas de Informação.

Feitas essas abordagens, considera-se essencial que, na composição do CAC, sejam lotados servidores bacharéis em Direito com experiência cartorária de pelo menos cinco anos e pós-graduação em Administração de Empresas, Gestão Pública ou Engenharia de Produção e outros com graduação em Psicologia e especialização em Psicologia Organizacional ou Gestão Pública, além de servidores com bacharelado em Ciência da Computação ou outro ramo similar do conhecimento, especializados no desenvolvimento de Sistemas de Informação.

6.6 Estrutura Organizacional

A fim de funcionar da forma descrita no item 7.4, entende-se necessário que o Centro de Administração Cartorária (CAC) seja composto das funções propostas a seguir, as quais serão discriminadas juntamente com suas atribuições:

- 01 diretor — responsável pela coordenação-geral do CAC.
- 01 técnico em informática — responsável pela elaboração de programas em Sistemas de Informação, úteis ao desenvolvimento e acompanhamento dos trabalhos do CAC e dos Programas de Melhorias implementados nas varas.
- 01 consultor de Comportamento Organizacional — responsável por prestar consultoria em processos de comunicação, liderança, clima organizacional e desenvolvimento de equipes.
- 02 assistentes do consultor de Comportamento Organizacional — a quem incumbiria auxiliar o consultor nas tarefas afins, tais como: preparação e aplicação de questionários para elaboração de diagnósticos, tabulação de dados estatísticos, redação de minuta de relatórios.
- 02 consultores de Varas Cíveis não especializadas — responsáveis por prestar consultoria às Varas Cíveis não especializadas.
- 04 assistentes técnicos de Varas Cíveis — auxiliar os consultores nas tarefas afins.
- 01 consultor de Varas Criminais — responsável por prestar consultoria às Varas Criminais.
- 02 assistentes técnicos de Varas Criminais — auxiliar os consultores nas tarefas afins.
- 01 consultor de Varas de Execuções Fiscais — responsável

por prestar consultoria às Varas Criminais.

- 02 assistentes técnicos de Execuções Fiscais — a quem incumbiria auxiliar os consultores nas tarefas afins.

6.7 Estrutura Física e Parque Tecnológico

Ao funcionamento desse Centro de Administração Cartorária e à adequada instalação dos profissionais que formarão seu corpo funcional, visando propiciar-lhe condições de realização de seus trabalhos, bem como de comunicação efetiva com as demais unidades organizacionais que compõem o TRF da 5ª Região e com cada uma das varas que integram as Seções Judiciárias da 5ª Região, faz-se necessária a preparação de uma estrutura física, com sede no prédio do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, situado no Recife/PE, contendo birôs, bancadas, gaveteiros, armários, cadeiras, mesa para reuniões, máquina de reprodução xerográfica, telefones, aparelhos de fax, computadores, impressoras, *notebooks*, televisão e DVD, além de materiais de expediente.

7 PRÉ-REQUISITOS PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CONSULTOR

Schneider *et al.* (2002) afirma que:

A formação do consultor, aliada à habilidade integrativa, deve ser ampla e equilibrada, condicionada à sua especialização. Problemas ocorrem quando o consultor encontra-se posicionado em um contexto ou é visto como um generalista versátil, provocando a insistência do consultando a partir de sua própria imprudência em tentativas de ensaio e erro para a resolução de situações para as quais não possui competência (SCHNEIDER et al., 2002 apud ELTZ e VEIT, 1999).

Para ela, a dimensão do conteúdo da especialidade do consultor interno é estruturada por meio do conjunto de conhecimentos formados por conceitos diferentes, mas interligados princípios, técnicas e métodos, concebidos a partir da combinação entre sua instrução formal e suas experiências.

Ainda segundo a referida autora, “o processo de consultoria interna requer do consultor, além de seu conhecimento técnico, um conjunto de habilidades que se fortalecem e se aprimoram durante a experiência profissional, tornando-o menos vulnerável às intempéries do percurso” (SCHNEIDER *et al.*, 2002 *apud* ELTZ e VEIT, 1999).

De acordo com Bretãs Pereira (1999), para desempenhar as funções de consultoria, em qualquer área ou tipo de empresa, o consultor precisa dominar, pelo menos, quatro tipos de conhecimento ou habilidade: ter competência técnica na sua área específica de atuação; visão sistêmica que lhe permita compreender o funcionamento organizacional; habilidade interpessoal, pois a mudança se dá por intermédio das pessoas; e habilidades instrumentais ou ferramentas da consultoria que lhe permitam conduzir o processo de mudança em suas intervenções.

Segundo Schneider *et al.* (2002 *apud* ORLICKAS, 1999), a proposta é que o consultor interno, até então um especialista, adquira uma maior gama de habilidades tornando-se multidisciplinar ou multifuncional, ou seja, conhecedor de todas as atividades da área em que vai atuar.

Essa autora afirma ainda que:

A multidisciplinaridade é hoje uma exigência constante nos processos de seleção de consultores internos ou então para as empresas que visam implantar este tipo de modelo, nos seus futuros profissionais. Essa necessidade surgiu do extermínio das soluções isoladas e departamentalizadas e de se oferecer um único profissional para interagir com o cliente. O Consultor também deve conhecer do objetivo e das peculiaridades do negócio de

seu cliente interno, assim poderá orientá-lo com maior eficácia
(SCHNEIDER *et al.*, 2002 *apud* ORLICKAS, 1999).

Continua ela dizendo que: “Dependendo do grau de experiência, o Consultor Interno pode também oferecer indicadores, controlar aspectos de produtividade, propor mudanças e oferecer à alta administração informações estratégicas” (*apud* ORLICKAS, 1999).

Para ser um consultor interno, de acordo com Schneider *et al.* (2002 *apud* ORLICKAS, 1999), são necessárias as seguintes competências: ser um facilitador da transição interna; estar comprometido com os resultados; estar inteirado dos acontecimentos mundiais; mostrar racionalidade e isenção; ter um bom nível cultural; conhecer sua área de atuação; agregar conhecimentos; ter facilidade de diálogo e relacionamento; estabelecer uma relação de confiança; ter um perfil negociador; colocar ênfase nas pessoas; ter comportamento ético; ter perfil inovador; ter disposição para assumir riscos; ter senioridade e equilíbrio; ter pensamento estratégico; saber compartilhar ações; perceber e lidar com sentimentos; propor ações que possam ir à raiz do problema; e saber lidar com resistências.

A partir dessas assertivas, considera-se ser pré-requisito, para o exercício das funções de consultor das Varas Cíveis não especializadas, consultor das Varas Criminais, consultor das Varas de Execuções Fiscais e consultor das Varas de Juizados Especiais Federais, a condição de bacharel em Direito, com notória e vasta experiência cartorária e pós -graduação em Administração de Empresas, Engenharia de Produção, Gestão Pública ou ramo similar do conhecimento.

Sugere-se que os assistentes técnicos dos consultores das áreas jurídicas, por sua vez, sejam analistas judiciários com bacharelado em Direito e alguma experiência cartorária, ou bacharelado em Administração de Empresas, ou ainda em Engenharia de Produção.

Quanto ao consultor de Comportamento Organizacional, entende-

se necessária a formação em Administração de Empresas ou Psicologia, com pós-graduação em ramo da ciência que contemple o conhecimento em comportamento organizacional.

Os assistentes do consultor de Comportamento Organizacional devem possuir graduação em Administração de Empresas ou Psicologia.

O assistente de informática, como irá exercer função auxiliar, e não de consultoria, poderá ter apenas bacharelado em Ciência da Computação ou outro curso correlato, tendo conhecimentos específicos para o desenvolvimento de Sistemas de Informação.

8 VIABILIDADE JURÍDICA E ECONÔMICA

O princípio da autonomia gerencial, regido pelo § 8º do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1998), introduzido pela EC nº 19/98, assim estabelece:

Art. 37, § 8º. A Autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal.

Dessume-se daí que os órgãos públicos gozam de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sendo destas que decorrem o poder que cada órgão possui de definir em que será gasto o orçamento a eles concedidos anualmente, bem como o de criar, dentro de sua estrutura organizacional, tantas unidades quantas sejam necessárias para atingir

sua missão da maneira mais eficiente possível.

Dessa forma, tem-se que, do ponto de vista jurídico, para a criação de uma consultoria interna no âmbito do TRF da 5ª Região, faz -se necessária apenas a edição e publicação de uma resolução da lavra da Presidência desse Tribunal, disciplinando sua finalidade, o local onde será fixada sua sede, seu organograma de funções, a nomeação de servidores que serão nela lotados e suas normas gerais de funcionamento.

No tocante à viabilidade econômica para criação do CAC, é imprescindível a inclusão, pelo TRF da 5ª Região, em seu orçamento anual, das despesas que surgirão com os seguintes itens: a) acréscimo da folha de pagamento com a contratação de novos servidores; b) preparação dos servidores escolhidos para integrá-la em cursos de formação específicos para o desempenho das funções de consultoria; c) necessidade de aquisição de móveis e maquinaria para montagem da nova estrutura; d) aquisição de material de expediente; e) acréscimo da despesa com água, energia e telefonia; f) despesas para pagamento de passagens aéreas e diárias relativas às visitas que os consultores necessitarão fazer para exercerem suas atividades.

Há que se ressaltar ainda que, embora a criação do Centro em comento implique a necessidade de aumento do orçamento do TRF5, esse aumento inicial será compensado alguns anos à frente pela diminuição dos custos decorrentes do tempo de tramitação de um processo, os quais, enquanto tramitam, são responsáveis pelas despesas necessárias ao funcionamento das varas e das Seções Judiciárias.

9 VIABILIDADE POLÍTICA

Não se pode esquecer que a criação de um órgão com essa natureza enfrentará barreiras políticas para poder ser aprovada. Isso

porque o paradigma da instituição é o da autonomia do juiz, segundo o qual cada juiz tem independência para gerenciar sua serventia da forma que lhe parecer mais adequada.

Desse fato, decorrem alguns desafios a serem enfrentados: o primeiro deles consistirá no fato de convencer o desembargador -presidente e seu próximo sucessor de que a consultoria é um recurso adequado para auxílio aos gestores das Seções Judiciárias que compõem o TRF da 5ª Região, de tal modo que ele “vista a camisa” desse novo projeto.

O segundo desafio a ser enfrentado traduz-se na conscientização dos magistrados acerca do fato de que um auxílio externo não lhes tirará a autoridade nem autonomia, mas simplesmente lhes oferecerá conhecimentos extras que lhes ajudarão a melhorar o desempenho de sua serventia.

O terceiro desafio consiste no convencimento dos desembargadores de que pessoas com pós-graduação em Administração de Empresas e Psicologia Organizacional podem vir a auxiliar os juízes na atividade de administração de suas serventias.

Para tanto, antes mesmo de se levar ao Plenário do Tribunal Regional Federal da 5ª Região o projeto de criação do referido Centro, deverá ser feito um movimento de sensibilização dos juízes e desembargadores acerca do fato de que a criação desse Centro deverá trazer grande progresso ao processo de melhoria da qualidade dos serviços prestados pela Justiça Federal da 5ª Região. Sugere-se que esse movimento seja constituído por visitas do Presidente em exercício desse Tribunal aos gabinetes dos demais desembargadores e aos juízes das Seções Judiciárias que integram a Justiça Federal da 5ª Região, juntamente com equipe para fazer palestra e divulgar textos sobre a atividade de consultoria interna e os benefícios que ela pode trazer a cada unidade usuária de seus serviços.

10 DA AFERIÇÃO ACERCA DA EXISTÊNCIA DE SERVIDORES NA 5ª REGIÃO PARA COMPOSIÇÃO DO CAC

Tendo uma consultoria interna no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região como condição imprescindível à sua criação e ao seu funcionamento, a existência de servidores pertencentes ao quadro do Poder Judiciário, preferencialmente ao da Justiça Federal, e com capacitações diversas do bacharelado em Direito, além da vasta experiência cartorária, como visto no item 7.5, sugere-se que, antes de qualquer passo a ser dado pela Presidência do TRF da 5ª Região rumo à criação dessa consultoria, seja requisitado das Seções de Pessoal, tanto desse Tribunal quanto das Seções Judiciárias que o integram, um levantamento acerca da qualificação de todo o seu quadro de servidores, constando dele a relação de todas as pessoas com graduação em Direito, Administração de Empresas, Engenharia de Produção e Gestão Pública, bem como aquelas que possuam pós-graduação nesses últimos três cursos ou em Psicologia Organizacional, ou ainda formação em Psicologia e pós-graduação em Gestão Pública.

Feito esse levantamento, deverá se averiguar se existem servidores que atendam à qualificação exigida para cada função descrita no item 7.6 deste estudo. Em caso positivo, deverá ser nomeada comissão para entrevistá-los, com o fito de sondar se eles teriam interesse de se prepararem para integrar uma consultoria interna, bem como se eles possuem as competências do consultor interno, definidas anteriormente, segundo Orlickas (1999), na seção 8.

Na investigação sobre as competências para exercer a função de consultor, sugere-se ainda que seja enviado um questionário para os atuais chefes imediatos dos servidores selecionados a fim de apurar melhor a existência daquelas competências, uma vez que uma única entrevista

pode não ser suficiente à apuração precisa do perfil do candidato.

Averiguado o interesse dos candidatos e investigadas as suas competências, deverão ser escolhidos aqueles que possuam os melhores currículos, perfis e experiência na área cartorária para fazerem um curso de formação de consultores internos.

Caso não seja encontrado, no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região, número suficiente de servidores que atendam aos requisitos para a ocupação da função de consultor interno, deverá ser expedido edital de habilitação para concorrência ao referido cargo, a ser publicado no *Diário Oficial da União* e divulgado para todas as assessorias de comunicação dos demais Tribunais Regionais Federais existentes no País, a fim de selecionar candidatos qualificados para ocupação da citada função.

Vencida essa etapa, deverá prosseguir-se da mesma forma sugerida para seleção dos consultores da 5ª Região.

11 ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO DA CONSULTORIA INTERNA

Segundo Mância (2001), para uma organização implementar uma consultoria interna, é fundamental que algumas situações sejam analisadas: a empresa está pronta para introduzir esse modelo? Está predisposta a investir no redesenho de cargo, de função e de papel? A quem a consultoria deverá se reportar? A que área irá pertencer? Que fatores precisam ser considerados?

A implantação da consultoria interna deve ser iniciada pela escolha da equipe de consultores internos, a qual deve ter amplo conhecimento dos objetivos da atividade, sendo esses regidos e integrados aos objetivos organizacionais.

No processo de escolha da equipe de consultores, a instituição

terá que decidir se irá investir na formação de profissionais internos ou contratará profissionais de fora.

Para Mância (2001), as consequências de investimentos traduzem-se no fato de que compor a equipe de profissionais selecionada no mercado traz a vantagem de poder recrutar profissionais já formados, reduzindo assim o tempo e o custo de formação profissional, embora esses profissionais necessitem de um tempo para ambientarem-se ao negócio e à cultura da empresa. Para compor a equipe com profissionais da casa, o maior investimento financeiro é com relação ao tempo de formação dos profissionais, e a ambientação cultural pode ser tanto um facilitador como um dificultador, pois os profissionais internos correm o risco de estarem influenciados pela cultura e pelos antigos papéis que exerciam.

A autora deste trabalho entende que o risco de os integrantes da equipe de servidores serem influenciados pelos papéis que outrora ocupavam é menor que o de se contratar profissionais com total desconhecimento acerca das rotinas cartorárias e do funcionamento em geral do Poder Judiciário. Isso porque, ao se engajar numa nova tarefa de maior relevância e *status*, as pessoas, em regra, costumam esquecer os papéis menos importantes desempenhados anteriormente. Pelo menos, é o que a experiência de vida mostra a ela.

A título exemplificativo, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, já se teve experiências com contratação de consultor externo fracassada, como foi o caso da contratação do consultor do Programa de Qualidade, no período de 2002 a 2005, em razão da falta de conhecimento por parte dele acerca da cultura organizacional existente na Justiça Federal.

Diante desses fatos, sugere-se que sejam contratados profissionais especializados para fazerem uma seleção com o grupo de servidores

interessados em compor essa equipe, a fim de eleger aqueles que possuam perfil adequado para a dita missão.

Realizada essa escolha e, em consequência, constituída a equipe, deverá ela realizar um curso de formação de consultores internos, ministrado por empresa especializada cuja notoriedade nessa área seja devidamente reconhecida. Somente após a conclusão desse curso, poderá a equipe iniciar seus trabalhos.

A organização, no entanto, não deve preocupar-se apenas com a preparação das pessoas que integrarão a equipe de consultoria, mas também com a organização como um todo, a qual deverá ser preparada para entender o significado dessa mudança.

Uma forma sugerida para esse preparo é montar uma estratégia de endomarketing, divulgando as vantagens reais desse trabalho em termos de custo e benefício e disseminando sua importância para os usuários da consultoria.

Outro fator importante na implantação da consultoria interna refere-se ao tempo necessário para seu efetivo funcionamento. É uma estratégia de médio e longo prazos, pois representa uma mudança substancial nos paradigmas de gestão. Além disso, é imprescindível que a alta direção esteja comprometida com o modelo, bem como a tornar o Centro de Administração Cartorária (CAC) num órgão fomentador da melhoria da qualidade dos serviços prestados pela Justiça Federal da 5ª Região.

CONCLUSÕES GERAIS

No Poder Judiciário brasileiro, os juízes não exercem apenas a função jurisdicional. Além da função de julgador, eles são incumbidos, com auxílio do diretor de secretaria, da função de gestor de suas

serventias. Por outro lado, a condução de uma vara traduz-se, além do exercício da atividade jurisdicional, num processo de gerenciamento de pessoas e de processos de trabalho.

Por não possuírem formação acadêmica para o exercício de função de gerenciamento, já que, para a assunção no cargo de juiz e na função de diretor de secretaria, é exigido apenas, em termos de graduação, o bacharelado em Direito, curso este que, nas universidades e faculdades brasileiras, não traz, em sua grade curricular, disciplinas que abordem o conhecimento na área de gestão de pessoas e de processos de trabalho; para suprimirem tal deficiência, os gestores necessitam de auxílio externo de pessoas ou unidade que detenha conhecimentos teóricos na área de Gestão de Pessoas e de Processos de Trabalho.

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, não há unidade que tenha por missão dar apoio e suporte aos juízes e diretores de secretaria na função de administradores das serventias. Tem-se, pois, uma lacuna administrativa entre o “dever ser” e o “poder ser” no tocante ao desempenho das varas que integram a Justiça Federal da 5ª Região.

Todavia, existem recursos de gestão disponíveis no mercado brasileiro que podem auxiliar os juízes e diretores de secretaria em suas atividades gerenciais. São eles: *coaching*, *mentoring*, consultoria interna e consultoria externa.

A consultoria interna é o recurso de gestão mais adequado para suprir as deficiências dos juízes e diretores de secretaria da 5ª Região na área de gerenciamento de pessoas e de processos de trabalho. Por suas características e aplicações, sugeriu-se a criação de uma consultoria interna no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região, a denominar-se de Centro de Administração Cartorária (CAC).

Ao CAC, competiria auxiliar os juízes e diretores de secretaria a fazerem um diagnóstico do ambiente de trabalho de suas serventias para

após aferir a adequação da distribuição de tarefas e de funções entre os servidores; das rotinas de trabalho utilizadas e das técnicas gerenciais nelas adotadas; fazer uma análise desses fatores e ajudar aos gestores a construírem um Programa de Melhoria que vise ao aumento da produtividade e à melhoria da qualidade dos serviços prestados por suas serventias. Competir-lhe-á ainda acompanhar e fiscalizar a execução desse programa.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. *Áreas e Sub-áreas de Engenharia de Produção*. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/interna.asp?p=399&m=424&s=1&c=362>. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Gestão Pública Empreendedora*. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/texto_institucional.pdf. Acesso em: 3 abr. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP*. Disponível em: <http://www.pqsp.planejamento.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *CBO Classificação Brasileira de Ocupações: Administradores*. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/busca/descricao.asp?codigo=2521-05>. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/Constituicao/Constituição.htm. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Corregedoria do Tribunal Regional Federal (5. Região). *Resumo Estatístico Tipo I: Jan. a dez./2006*. Disponível em: <http://www.trf5.gov.br/downloads/tipoI012006.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2007.

BRASIL. Corregedoria do Tribunal Regional Federal (5. Região). *Regimento Interno da Corregedoria-Geral do TRF 5ª Região*. Recife, 2006. Disponível em: <http://www.trf5.gov.br/downloads/regimento.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2007.

BRASIL. *Decreto-lei nº 3689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. *Lei nº 5869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Institucional: Organograma*. Disponível em: <http://www.trf5.gov.br/content/view/10/73/>. Acesso em: 1º mar. 2007.

BRETÃS PEREIRA, Maria José L. *Na Cova dos Leões*. São Paulo: Makron Books, 1999.

CELESTINO, Sílvio. *O Executivo e o Coaching em Marketing Pessoal*. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/canalexecutivo/artigodz2.htm>. Acesso em: 10 jul. 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. *Construção de Talentos: Coaching e Mentoring: as Novas Ferramentas da Gestão de Pessoas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de Pessoas e o Novo Papel dos Recursos Humanos nas Organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ELTZ, Fábio; VEIT, Mara. *Consultoria Interna de Recursos Humanos*. Salvador: Casa da Qualidade, 1999.

FREITAS, José Antonio de Carvalho; PESSOA, Eliana. *O Empreendedor e o Gerente: Aspectos Comparativos*. Disponível em: http://www.universia.com.br/materia/img/ilustra/2005/nov/artigos/Empreendedor_x_Gerente.doc. Acesso em: 24 abr. 2007.

HILLESHEIM, Sérgio. *Coaching e Mentoring: Igualando as Diferenças*. Disponível em: <http://www.institutomvc.com.br/insight29.htm#CoachingMentoring>. Acesso em: 17 abr. 2007.

IANNINI, Pedro Paulo. *Cliente & Consultor: uma Parceria para o Desenvolvimento Organizacional*. Niterói: Eduff, 1996.

MÂNCIA, Lídia. *Consultoria Interna e Externa de Recursos Humanos*. São Leopoldo, 2001. Material utilizado no Curso de Especialização em Gestão e Planejamento de Recursos Humanos - Pós-graduação Lato Sensu da Unisinus/RS.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Manual de Consultoria Empresarial: Conceitos, Metodologia, Práticas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ORLICKAS, Elizenda. *Consultoria Interna de Recursos Humanos: Conceitos, Cases e Estratégias*. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

ROBBINS, S. P. *Comportamento Organizacional*. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

RUMMLER, G. A.; BRANCHE, A. P. *Melhores Desempenhos das Empresas: Ferramentas para a Melhoria da Qualidade e da Competitividade*. São Paulo: Makron Books, 1992.

SCHNEIDER, Bárbara Juliana Ahlert *et al.* O Processo de Consultoria Interna de Recursos Humanos. *Revista Estudos em Perspectiva*, São

Leopoldo, n. 1, 2002. Disponível em: http://www.economicas.unisinos.br/pessoas_em_perspectiva/_artigos/artigo5.pdf. Acesso em: 23 jul. 2007.

SERRA, Luiz Umpierre de Mello. *Gestão de Serventias Judiciais*. Rio de Janeiro, 2006.

NOTAS

¹ Analista da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte. MBA em Poder Judiciário (FGV).

² Para Gary Dessler (1997 *apud* CHIAVENATO, 2004), Gestão de Pessoas ou Administração de Recursos Humanos (ARH) é o conjunto de políticas e práticas necessárias para conduzir os aspectos da posição gerencial relacionados com as “pessoas” ou recursos humanos, incluindo recrutamento, seleção, treinamento, recompensas e avaliação de desempenho

³ De acordo com Rummler e Branche (1992), *processo* é uma sequência de atividades interligadas, caracterizadas por terem insumos (*inputs*) mensuráveis, atividades que agregam valor e saídas (*outputs*) de atividades destinadas a produzir um bem ou um serviço intermediário ou final (cadeia de agregação de valor = todo processo deve contribuir para a satisfação do cliente, e cada etapa do processo deve agregar valor à etapa anterior). Os processos podem ser classificados em: Processos Funcionais e Processos de Negócio. Os Processos Funcionais têm seu início e término no contexto de uma mesma função ou especialidade. Ex.: Processo de compra de material. Os Processos de Negócio, por sua vez, são aqueles que se servem das diversas funções organizacionais para gerar produtos mais diretamente relacionados à razão de existir da organização. Na Gestão por Processo, existe o foco nos processos estratégicos e multifuncionais, e não em torno de funções. Os processos passam por várias áreas, abrangendo funções de diversas especialidades. Na Gestão por Processo, as áreas funcionais continuam sendo importantes, mas servem aos Processos de Negócio, que devem ter como principal foco quem são os nossos clientes e o que eles esperam. As decisões são tomadas no nível do Processo de Negócio, com a participação e o envolvimento da equipe, apoiadas e sustentadas pelo gerente do processo. O gerente do processo tem a responsabilidade sobre o Processo de Negócio como um todo, independente das áreas pelas quais ele passa. Deve conhecer todo o processo e ter sensibilidade para saber qual a melhor maneira de fazê-lo funcionar. Cabe a ele GARANTIR que o cliente receba o produto no tempo e na forma desejada.

⁴ O *Programa de Qualidade no Serviço Público* foi instituído a partir de 1991, tendo como meta final a satisfação do cidadão-usuário dos serviços prestados pelo Estado, o que perpassa pela mudança no papel do gestor público, na otimização dos recursos

disponíveis, na motivação e participação dos servidores nos processos de trabalho e pela definição clara de objetivos e controle de resultados. Buscava também promover a melhoria de processos a partir das ferramentas de melhorias da Gestão da Qualidade Total (BRASIL, 1991).

⁵ A correção ordinária tem por objetivo a verificação da regularidade do funcionamento e da distribuição da Justiça, inclusive no que tange às atividades administrativas, adotando-se, desde que necessário, as medidas adequadas à eliminação de erros, omissões ou abusos (art. 28 do Regimento Interno da Corregedoria) aprovado pela Resolução nº 14/89, de 15 de setembro de 1989).

⁶ O corregedor-geral, a qualquer tempo, procederá às correções extraordinárias, quando existentes indicadores, informações, reclamações ou denúncias que apontem para a existência de situações especiais de interesse público que as justifiquem, ou em decorrência de fundadas suspeitas ou reclamações que indiquem prática de erros, omissões ou abusos que prejudiquem a prestação jurisdicional, a disciplina judiciária, o prestígio da Justiça Federal ou o regular funcionamento dos serviços de administração da Justiça.

⁷ *Serventia* – termo utilizado nos meios forenses como sinônimo de *Vara*.

⁸ TRF5 – Corregedoria-Geral/Institucional/composição.

⁹ Lei nº 8.666/93, art. 3º, §1º: É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

¹⁰ Conforme o Código Brasileiro de Ocupações, do Ministério do Trabalho e Emprego, os profissionais com formação em Administração “planejam, organizam, controlam e assessoram as organizações nas áreas de recursos humanos, patrimônio, materiais, informações, financeira, tecnológica, entre outras; implementam programas e projetos; elaboram planejamento organizacional; promovem estudos de racionalização e controlam o desempenho organizacional. Prestam consultoria administrativa a organizações e pessoas” (BRASIL, 2007).

¹¹ O gestor público, segundo o Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), é abrangido pela categoria “2521-05 - Administrador”, ou seja, lhe cai a mesma denominação “Administrador”, uma vez que possui as mesmas competências citadas para aquele profissional (BRASIL, 2007).

¹² A Engenharia da Produção tem como subáreas de conhecimento, segundo a Associação Brasileira de Engenharia de Produção (Abepro), as seguintes: Gestão da Produção, Gestão da Qualidade, Gestão Econômica, Ergonomia e Segurança do Trabalho, Gestão do Produto, Pesquisa Operacional, Gestão Estratégica e Organizacional, Gestão do Conhecimento Organizacional, Gestão Ambiental. Detalhando ainda mais essas áreas, temos que o engenheiro de produção, entre outras competências, é habilitado para atuar em Planejamento e Controle da Produção, Controle Estatístico da Qualidade, Nor-

malização e Certificação para a Qualidade, Organização Metrológica da Qualidade, Qualidade em Serviços, Organização do Trabalho, Psicologia do Trabalho, Ergonomia, Planejamento do Produto, Planejamento Estratégico, Estratégias de Produção, Gestão da Inovação, Gestão da Tecnologia, Gestão da Informação de Produção, Sistemas de Informações de Gestão, Sistemas de Apoio à Decisão (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2007).

¹³ Segundo Robbins (2005), a área de Comportamento Organizacional aborda, entre outros temas, os seguintes: comportamento individual; valores, atitudes e satisfação com o trabalho; percepção e tomada de decisões individuais; motivação; fundamentos do comportamento em grupo; equipes de trabalho; comunicação organizacional; liderança; poder e política; conflito e negociação; estrutura organizacional; cultura organizacional; mudança organizacional e administração do estresse; e políticas e práticas em recursos humanos.

**BALANCED SCORECARD / UMA VALIOSA FERRAMENTA
NA IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO
ESTRATÉGICA VOLTADA PARA RESULTADOS NO ÂMBITO
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Gisele Chaves Sampaio Alcântara¹

RESUMO

O Estado brasileiro vive hoje um redimensionamento do seu papel perante a sociedade. A Administração Pública centralizadora e burocrática está esgotada. Impõem-se, então, novas formas de conceber o Estado e de conduzir o interesse público voltando-se para o cidadão-usuário, tendo como pressupostos a eficácia e a eficiência dos serviços prestados. Para tanto, é necessário dotar a máquina pública de processos de gestão nos quais estejam contempladas as capacidades de planejamento, de adequação orçamentária, de implementação e de avaliação das políticas públicas, como competências essenciais ao bom desempenho governamental. Ocorre que fazer com que uma organização / seja ela pública seja privada / implante um processo de gestão estratégica bem compreendido, no qual o conteúdo da estratégia seja permanentemente debatido, testado e, se necessário, reajustado, não é tarefa das mais triviais. É justamente para viabilizar essa tarefa que se apresenta um valioso instrumento, o *Balanced Scorecard*, (*BSC*) ferramenta de gestão que tem sido aplicada com grande sucesso nas entidades privadas. A partir de um estudo aprofundado desse modelo, apurou-se a sua adequabilidade aos desafios do setor público, propondo-se, inclusive, um modelo genérico adaptado às peculiaridades e especificidades dos entes estatais brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Gestão estratégica. Planejamento estratégico. Avaliação estratégica. *Balanced Scorecard*.

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1980, a reforma do Estado se tornou o tema central da agenda política mundial. A origem desse processo ocorreu quando o modelo de Estado montado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, responsável por uma era de prosperidade sem igual no capitalismo, entrou em crise no final da década de 1970.

Num primeiro momento, a resposta foi a neoliberal-conservadora. Dada a imperiosa necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamento dos países em crise, propôs-se, simplesmente, a redução do tamanho do Estado e o predomínio total do mercado.

Essas medidas, no entanto, não se prestaram a resolver, de modo satisfatório, os problemas econômicos e políticos que acometiam os países. Impunham-se novas formas de conceber o Estado e de conduzir o interesse público para o cidadão-usuário, tendo como pressupostos a eficácia e a eficiência dos serviços prestados.

Constatou-se, assim, que a solução para a crise enfrentada pelos países não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução.

A partir daí, diversos países passaram a promover movimentos de reformas do setor público, como resposta para lidar com a crise econômica, com a crise do Estado e com seus novos valores legitimadores.

Esses movimentos deram ensejo ao surgimento da expressão Nova Gestão Pública (NGP) (*New Public Management*), surgida na literatura no início da década de 1990 para se referir a um conjunto de doutrinas administrativas similares que se apresentavam como uma nova filosofia para a ação de governo.

A NGP propõe à Administração Pública modelos de gestão

inspirados na administração privada, mas mantém dela uma distinção fundamental, que é a defesa do interesse público. Além disso, trata de abandonar o caráter autorreferido da administração burocrática, voltada exclusivamente aos interesses do aparelho do Estado, para colocar em prática as novas ideias gerenciais, a fim de fomentar o oferecimento de serviços públicos de qualidade e centrados no cidadão (COUTINHO, 2000).

No Brasil, as idéias da Nova Gestão Pública começaram a ser implementadas em 1995, através de uma reforma gerencial conduzida pelo Ministro Bresser Pereira, durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

A reforma gerencial brasileira se apoiou numa ideia mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados. A despeito de muitas mudanças institucionais requeridas para se chegar a esse paradigma não terem sido feitas, houve um “choque cultural”. Os conceitos subjacentes a essa visão foram espalhados por todo o País, percebendo-se facilmente a influência dessas ideias na atuação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos.

Passou-se a perceber que os enormes desafios que se apresentam ao Estado requerem uma substancial melhoria do desempenho do setor público e de suas organizações, de modo a assegurar a efetividade das políticas e dos programas concebidos.

Simon, autor de *Administrative Behavior*, uma das obras de maior influência sobre Administração Pública já escritas, sugere que o caminho mais promissor para a solução desse problema é reorientar as organizações governamentais para o alcance de resultados socialmente relevantes, garantir talentos em todas as esferas de gestão, conseguir que o grau de compromisso, o senso de responsabilidade e a identificação institucional, que se pode observar em muitos servidores públicos na

atualidade, sejam ampliados em grande escala.

Cabe, pois, concentrar atenção nos novos modelos organizacionais, nos processos e sistemas de produção com eficiência e produtividade, no desenvolvimento de capacidade de inovação permanente, no perfil das lideranças requeridas e em outros ajustes necessários a essa formidável dinâmica de adequação institucional e organizacional do setor público.

Posicionar a organização pública num sistema de gestão capaz de criar sinergias, alinhamento e avaliação das ações realizadas ou a serem realizadas, que sirvam de base aos processos decisórios, são lacunas merecedoras de atenção, e, nesse espaço, o *Balanced Scorecard* pode se mostrar importante ferramenta a ser utilizada na realização de metas estratégicas orientadas para o aumento da *accountability* sobre os resultados e para o melhor desempenho da unidade.

Com efeito, o *Balanced Scorecard*, de Kaplan e Norton, é um modelo que se propõe a ser uma ferramenta de gestão capaz de potencializar a união entre a formulação e a execução estratégica através da tradução da missão e da estratégia das organizações num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica. A proposta do BSC é tornar inteligível, para todos os níveis da organização, a visão, a missão e a estratégia, para que todos saibam o que fazer e de que forma suas ações impactam no desempenho organizacional, canalizando os esforços, evitando as dispersões das ações e dos recursos empreendidos em prol da implementação da estratégia.

A partir dessa perspectiva, o estudo buscará demonstrar a viabilidade da incorporação do *Balanced Scorecard* na Administração Pública, bem como elaborar uma proposta de implementação do modelo em órgãos e entidades governamentais, onde as especificidades inerentes à natureza jurídica de direito público sejam preservadas, de

forma a contribuir de maneira significativa para alavancar o desempenho organizacional, aumentando a eficiência do setor público e a confiança dos cidadãos no governo.

1 O *BALANCED SCORECARD*

O *Balanced Scorecard* é um sistema de avaliação de desempenho empresarial que se propõe a ser uma ferramenta de gestão capaz de potencializar a união entre a formulação e a execução estratégica através da “tradução da missão e da estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica” (KAPLAN E NORTON, 1997).

A sua origem remonta aos anos 1990, quando o Instituto Nolan Norton patrocinou um estudo de um ano entre diversas empresas intitulado Measuring Performance in the Organization of the Future, com o propósito de viabilizar a criação de um modelo de medição de desempenho que superasse os métodos já existentes, que estavam se tornando obsoletos por promoverem a avaliação do desempenho empresarial apoiados exclusivamente em indicadores contábeis e financeiros. Os participantes do estudo acreditavam que a dependência destas medidas de desempenho – contábeis e financeiras - estava prejudicando a capacidade das empresas de criar valor econômico para o futuro. O referido estudo teve, como líder, o executivo principal do Nolan Norton, David Norton, e, como consultor acadêmico, Robert Kaplan (KAPLAN E NORTON, 1997).

Dentre os casos analisados de sistemas inovadores de mensuração de desempenho, destacou-se a experiência da *Analog Device*, que utilizava um recém-criado *scorecard* corporativo (painel de controle) que continha, além das várias medidas financeiras tradicionais, outras medidas de desempenho relativas a prazos de entrega ao cliente, qualidade

e ciclo de processos de produção e eficácia no desenvolvimento de novos produtos (KAPLAN E NORTON, 1997).

As discussões em torno do *scorecard* utilizado na Analog Device conduziram o grupo à elaboração de um *Balanced Scorecard*, organizado em torno de quatro perspectivas distintas – financeira, do cliente, interna e de inovação e aprendizado. O nome reflete o equilíbrio entre os objetivos de curto e longo prazos, entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores de tendências (*leading*) e ocorrências (*lagging*) e entre perspectivas interna e externa de desempenho (KAPLAN E NORTON, 1997).

Esta dinâmica foi assim apresentada pelos próprios criadores do BSC:

O Balanced Scorecard traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica. O Balanced Scorecard continua enfatizando a busca de objetivos financeiros, mas também inclui vetores de desempenho desses objetivos. O scorecard mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa e do aprendizado e do crescimento. O BSC permite que as empresas acompanhem o desempenho financeiro, monitorando, ao mesmo tempo, o progresso na construção das capacidades e na aquisição dos ativos intangíveis necessários para o crescimento futuro (KAPLAN E NORTON, 1997, p.2).

Essa concepção está representada na figura a seguir, cujo núcleo central concentra a visão e a estratégia da organização, as quais funcionam como irradiadores do movimento de sinergia e de alinhamento para a elaboração do *scorecard*. Dessa forma, todos os objetivos e indicadores – financeiros e não financeiros – estarão em consonância com a visão e a estratégia organizacional. As setas representam o equilíbrio e a interligação que essas perspectivas devem guardar, além da concepção

da existência de uma relação de causa e efeito entre elas, formando uma cadeia de impacto onde cada uma das perspectivas forma complexas conexões geradoras de valor entre os clientes, os empregados e as tecnologias da empresa, culminando em melhores resultados e retorno financeiro.

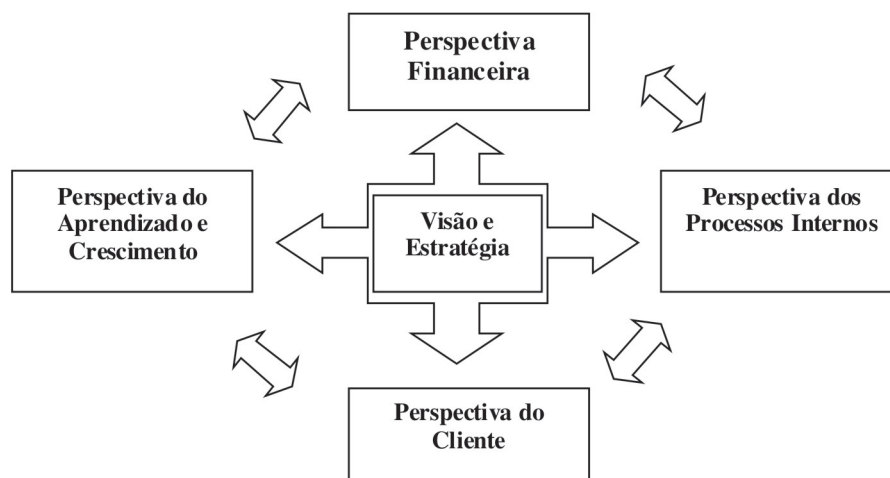


Figura. Visão estratégica e as quatro perspectivas
Fonte: Adaptado de Prado (2002).

Como se vê, o BSC focaliza o desempenho organizacional sob quatro perspectivas, sobre as quais se formula a hipótese da existência de uma cadeia de causa e efeito que leva ao sucesso no nível estratégico. Essa hipótese de causa e efeito é essencial para o entendimento da métrica que o BSC prescreve. A causa fundamental para o sucesso está relacionada às pessoas da organização, enfocadas na perspectiva de aprendizado e de crescimento. Essa perspectiva de aprendizado e de crescimento produz impacto na perspectiva dos processos internos, permitindo melhorias que aprimoram os produtos e serviços e resultando na elevação da satisfação

dos clientes. Finalmente, a melhoria da satisfação dos clientes os torna leais e aumenta a fatia de mercado da empresa, o que afeta diretamente os resultados financeiros da empresa, como lucro, receita e retorno sobre o investimento (AVERSON, 2002).

Esse sistema foi aplicado em diversas empresas ao longo dos anos que sucederam o advento do BSC, tendo as experiências revelado que os executivos o utilizavam não apenas para esclarecer e comunicar a estratégia, mas também para gerenciá-la. A partir do momento em que a estratégia da organização, nos seus diversos setores e níveis, está disseminada, todos saberão como contribuir para o sucesso da empresa. Essa clareza auxilia a organização a decidir como alocar recursos, de modo a dar vida ao processo de criação de valor. Daí em diante, o *Balanced Scorecard* deixou de ser um sistema de medição aperfeiçoado para se transformar em sistema gerencial essencial, em que toda a organização potencializa seus esforços para a realização da sua estratégia.

2 BALANCED SCORECARD NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O *Balanced Scorecard* se apresenta como uma importante ferramenta para a incorporação do planejamento estratégico e da mensuração de desempenho em todas as unidades que compõem a Administração Pública, pois representa um sistema gerencial capaz de canalizar as energias, as habilidades e os conhecimentos específicos dos servidores dos mais diversos níveis e setores da Administração Pública em busca da realização de metas estratégicas orientadas para o aumento da *accountability* sobre os resultados e para o melhor desempenho da unidade.

Além disso, o BSC propõe a ampliação do modelo tradicional de medição do desempenho de órgãos e entidades da Administração Pública

exclusivamente por relatórios financeiros – que têm sua predominância atrelada ao modelo de rigidez orçamentária vigente do Brasil, bem como ao sistema tradicional de controle da Administração Pública nas áreas contábil, financeira e orçamentária (art. 70 da Constituição Federal) - para incorporar a avaliação também dos ativos intangíveis e intelectuais do órgão ou entidade, como serviços de alta qualidade, servidores habilitados e motivados, processos internos eficientes e consistentes e clientes satisfeitos.

Tem-se aí, portanto, um valioso instrumento para a consolidação do princípio da eficiência idealizado pelo Poder Constituinte Derivado quando, através da Emenda Constitucional nº 19/98, guindou ao plano constitucional este valor que, no projeto da Emenda, foi denominado de “qualidade do serviço prestado”.

É certo que o BSC foi concebido como um sistema gerencial de medição e administração para empresas privadas. Nada obstante, a experiência tem revelado que também os gestores públicos podem dele se utilizar como instrumento para o aumento da eficiência do setor público e da confiança dos cidadãos no governo.

Neste sentido, a assertiva de Kaplan e Norton (1997, p. 197):

O BSC pode também proporcionar foco, motivação e responsabilidade significativos em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos. Enfatiza que, nesse caso, o scorecard oferece a base lógica para a existência dessas organizações (servir clientes e partes interessadas, além de manter os gastos dentro dos limites orçamentários) e comunica externa e internamente os resultados e os vetores de desempenho pelos quais a organização realizará sua missão e alcançará seus objetivos estratégicos.

Não se pode olvidar, contudo, que nada obstante as organizações públicas e privadas possuam necessidades bastante semelhantes quanto à implementação de um sistema de gestão e avaliação de desempenho, a

aplicação do BSC na Administração Pública requer algumas adaptações que contemplem as especificidades inerentes à natureza jurídica das suas atividades.

Nas empresas privadas, os objetivos e as medidas financeiras são a essência da estratégia, servindo de meta para os principais objetivos do BSC e de medida para as outras três perspectivas. A perspectiva financeira demonstra se as ações realizadas nas perspectivas do cliente, dos processos internos e de aprendizado e crescimento estão se convertendo em melhorias para o desempenho financeiro. Qualquer medida selecionada deverá estar relacionada na cadeia causal do *scorecard* e necessariamente causar impacto na lucratividade da empresa.

Nas organizações públicas, por sua vez, a satisfação do cliente é o norte do desempenho organizacional, devendo todos os objetivos, indicadores e perspectivas servirem de vetores para a prestação, àquele, de um serviço qualificado e eficiente. As quatro perspectivas de desempenho organizacional haverão de ser dispostas em um cenário balanceado de modo que a causa fundamental para o sucesso da organização seja a prestação de um serviço público satisfatório ao cliente. A perspectiva do aprendizado e crescimento - através do treinamento dos agentes públicos em processos gerenciais, da mensuração de desempenho, da gerência de recursos humanos e das outras habilidades gerenciais - há de produzir impacto na perspectiva dos processos internos, gerando ainda um melhor aproveitamento dos recursos públicos, provocando a elevação da satisfação dos clientes. Essa é a lógica do BSC na Administração Pública.

Os gestores públicos precisam transformar a missão e a estratégia de órgãos ou entidades que gerenciam em objetivos específicos para o oferecimento de um serviço qualificado pela perfeição, celeridade, coordenação, técnica e eficiência. Esses objetivos, valores, metas

e medições, ao serem incluídos no Cenário Balanceado (BSC), na perspectiva dos clientes, passam a representar, para toda a organização, a missão e a estratégia do órgão ou ente para restaurar a satisfação e a confiança dos usuários nos serviços públicos prestados pelo Estado.

Para atingir tal desiderato, é importante determinar, em cada caso, quem é o cliente. Nos serviços coletivos (*uti universi*), os clientes são todos os indivíduos, na medida em que tais serviços são prestados a grupamentos indeterminados, de acordo com as opções e prioridades da Administração e em conformidade com os recursos disponíveis. São exemplos desses serviços, a pavimentação de ruas, a iluminação pública, a implantação do serviço de abastecimento de água, de prevenção de doenças e outros do gênero. Já nos serviços singulares (*uti singuli*), os clientes são os destinatários individualizados aos quais aqueles se preordenam. Exemplos desses serviços são os de energia domiciliar ou de uso de linha telefônica (Carvalho Filho, 2004, p. 275).

Não se pode olvidar, contudo, que, independentemente da natureza do serviço, todos os cidadãos, ainda que de forma mediata, são clientes dos serviços prestados pelo Estado, afinal, este representa uma coletividade política com características da *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do povo e para o povo.

Toda a abordagem do BSC sob a perspectiva do cliente nas organizações públicas deve, pois, colocar as pessoas – sejam elas enquadradas como clientes mediatos ou imediatos – à frente das atividades.

Os padrões de bons serviços devem ser obtidos com a própria clientela, verificando o que ela deseja. Portanto, passa a ser crucial a realização de pesquisas junto aos usuários, para obter informações a respeito de sua satisfação, de suas necessidades, bem como das formas de melhoria da qualidade dos serviços.

Além disso, as bases para a adoção, nas organizações públicas, de medidas orientadas para o cliente não prescindem de ações como a definição de padrões de serviços e a medição dos resultados em face dos padrões definidos a realização de *benchmarking* do desempenho dos serviços à clientela em relação ao que fazem outras unidades da Administração Pública e até as empresas privadas; a pesquisa junto aos servidores da linha de frente sobre os anseios dos clientes e sobre as alternativas para o aperfeiçoamento da prestação do serviço e o desenvolvimento de um amplo sistema de informações.

Essa eficiência almejada pela clientela exige, ainda, que os sujeitos da atividade pública tenham qualificação compatível com as funções a seu cargo. Indiscutível, pois, o rigor com que se deve haver a Administração para o recrutamento de seus servidores. Quando estes possuem qualificação, escolhidos que foram pelo sistema de mérito, as atividades administrativas são exercidas com maior eficiência.

A perspectiva do aprendizado e crescimento preconizada pelo BSC, entretanto, indica que a aptidão do servidor para o exercício da função que lhe compete não é suficiente, por si só, para produzir uma mudança organizacional. É necessário estabelecer mecanismos que tragam à tona comportamentos de alteração na cultura da organização, através de intenso treinamento dos agentes públicos em processos gerenciais, sistemas de informação, sistema de contabilidade e custos, mensuração de desempenho, avaliação de programas, gerência de recursos humanos, serviço à clientela e outras habilidades gerenciais. Além disso, o investimento de longo prazo (uma década ou mais) em reformas de gerência orientadas para resultados, com ampla utilização de projetos-piloto para acompanhamento das experiências, também se revela como importante ferramenta de alteração da cultura gerencial do serviço público do foco em insumos para resultados.

Esta perspectiva também demanda a motivação e o alinhamento dos profissionais com os propósitos da organização. Segundo Motta (1996, p. 186), a atração por este tema “(...) justifica-se na busca de uma relação mais satisfatória entre o indivíduo e sua tarefa, remetendo forte influência na realização dos resultados estabelecidos pela organização”.

Na administração privada, Kaplan e Norton (2000, p. 271) se referem a algumas experiências práticas que demonstram a interligação entre performance organizacional e recompensas por incentivos, nas quais as empresas promoveram o incremento da remuneração dos empregados como recompensa pelos resultados obtidos nas melhorias sugeridas e realizadas.

Na Administração Pública, contudo, o aumento da motivação do servidor através da recompensa remuneratória não pode ser aplicada nos moldes experimentados pela iniciativa privada. É que a fixação do valor dos vencimentos dos servidores públicos demanda a edição de lei, como afirmado peremptoriamente no art. 37, X, da Constituição, observada a iniciativa privativa em cada caso. No caso dos servidores do Executivo, a iniciativa compete ao chefe desse Poder, como estabelece o art. 61, parágrafo 1º, II, “a”, da Constituição Federal. Para os membros e servidores do Poder Judiciário, a iniciativa é dos Tribunais (art. 96, II, “b”, da Constituição Federal) e para os do Ministério Público, é do respectivo Procurador-Geral (art. 127, parágrafo 2º, da Constituição Federal). No caso dos membros e servidores do Poder Legislativo, a iniciativa é de cada Casa Legislativa (arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal).

Entretanto, nada obstante o sistema vencimental básico do servidor público não possa sofrer qualquer ingerência do gestor público, o mesmo não se pode dizer da nomeação de servidores públicos para perceberem gratificações em razão do exercício de funções públicas previamente estabelecidas nas normas jurídicas pertinentes. Prevê a

lei, neste caso, que possa o gestor público, em prestígio à especialidade da situação fática de exercício da função pelo servidor, conferir-lhe à percepção de certa vantagem pecuniária que representa verdadeira contraprestação pelo elevado grau de desempenho nas atividades que lhe foram conferidas.

Não se pode olvidar, também, que os incentivos pecuniários são apenas uma das formas de motivação dos servidores. Pode o gestor, dentro da discricionariedade que lhe conferem as normas de Direito Administrativo, estabelecer incentivos de natureza não pecuniária quando o indivíduo e a organização atingem seus alvos: oferecimento de horários ou dias de descanso remunerado, além daqueles previstos na legislação de regência; criação de quadros ou painéis indicadores do desempenho do servidor a todos os servidores da organização e aos usuários do serviço; manifestação expressa de reconhecimento – pública ou particular - do gestor pelo serviço prestado pelo servidor; dentre outros.

A eficiência na prestação dos serviços públicos, porém, não depende apenas dos sujeitos envolvidos na atividade. É necessária a construção de uma cadeia de valor que dará ao órgão ou à entidade clareza na identificação de quais são os processos críticos e vitais, nos quais deverá se destacar e criar excelência para que as expectativas dos clientes sejam atendidas.

Na iniciativa privada, a recomendação dada para a perspectiva dos processos internos é que se construa uma cadeia completa de valor dos processos internos, iniciando-se pelo processo de inovações, passando - se pelo processo de operações e finalizando com o serviço de pós-venda.

Na Administração Pública, o modelo genérico de uma cadeia de valor também deve ter como ponto de partida a identificação das necessidades dos clientes, com a consequente deflagração de um processo de inovação que promova a idealização e a oferta de serviços

que atendam ou até superem as expectativas dos interessados.

No exercício de tal mister, Kaplan e Norton (1997, p. 133) destacam que “(...) as idéias que permitem melhorar os processos e o desempenho para os clientes cada vez mais emanam dos funcionários da linha de frente, que se encontram mais próximos dos processos internos e dos clientes”.

A perspectiva financeira, conforme já se assinalou alhures, não é o norte das demais perspectivas na construção de um BSC na área governamental. Nem por isso há de ter sua importância totalmente esvaziada, na medida em que o orçamento é sempre um fator limitador para as ações de governo, que devem sempre estar acomodadas ao que foi destinado/orçado.

No caso específico do setor governamental brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem um caráter evolutivo e incremental, pois pretende fortalecer o processo orçamentário como peça de planejamento, prevenindo desequilíbrios indesejáveis. Em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), os órgãos devem estar aptos ao cumprimento da Lei Orçamentária Anual (LOA), que exige a elaboração de anexo demonstrativo da compatibilização do orçamento com os objetivos e as metas definidos no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de periodicidade anual, que estabelece as regras gerais para a elaboração do orçamento do ano seguinte. A LRF prevê, ainda, dois importantes instrumentos de monitoramento e de avaliação do gasto público: o relatório resumido de execução orçamentária, com obrigatoriedade de publicação até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, e o relatório de gestão fiscal, de periodicidade quadrimestral, emitido e assinado pelos responsáveis definidos em lei.

Outrossim, não se pode olvidar a importância dessa perspectiva

como base de medição da eficiência e economicidade dos órgãos e das entidades públicas, da produtividade, da *accountability* para o desempenho, da otimização dos recursos orçamentários destinados ao atendimento das demandas por serviços públicos, indicadores estes que deverão necessariamente causar impacto nas perspectivas do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento.

Vencida esta etapa de modificação da perspectiva hierarquicamente primordial do BSC do setor público – que passa a corresponder à perspectiva do cliente –, Kaplan e Norton (2000, p. 173), embasados em *cases* na área governamental, orientam que os gestores públicos devem utilizar o *scorecard* para promover o acordo quanto à estratégia e depois alinhar a organização para executá-la com eficácia, de maneira bastante semelhante à de suas contratantes do setor privado. Nesse momento, reveste-se de grande importância o papel dos gestores públicos, que precisam liderar e educar os servidores da organização, gerenciando a mudança através da mobilização, da governadoria e do gerenciamento estratégico, implementando nova estratégia e nova cultura em seus sistemas de gerenciamento, criando, assim, um processo contínuo para atender às necessidades estratégicas atuais e futuras.

3 MODELO GENÉRICO DE ELABORAÇÃO DO BSC NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Kaplan e Norton (2000, p. 314) propõem uma sistematização genérica, apresentada em quatro etapas, com a finalidade de delinear a construção de um *Balanced Scorecard* nas empresas. Essas quatro etapas, apresentadas na figura a seguir, são as seguintes:

- Definição da arquitetura de indicadores.

- Consenso em função dos objetivos estratégicos.
- Escolha e elaboração dos indicadores.
- Elaboração do plano de implementação.

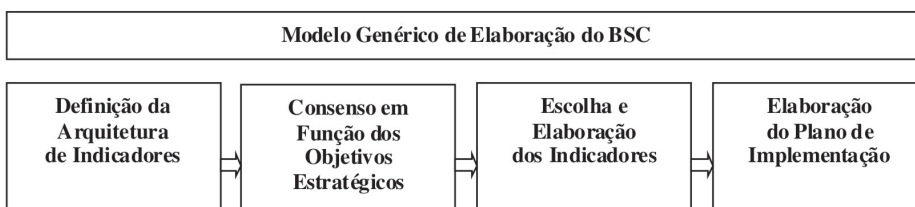


Figura – Modelo Genérico de Kaplan e Norton

Esse modelo pode servir como o suporte técnico para a construção de um BSC genérico aplicável aos órgãos ou às entidades da Administração Pública, desde que atendidas as especificidades em razão do regime jurídico de Direito Público.

Sob tal premissa, promoveremos a elaboração deste BSC genérico, inspirado no modelo proposto por Kaplan e Norton (2000, p. 314), mas estruturado na perspectiva de implemento do processo de gestão estratégica voltada para resultados na área de governo, através de um conjunto balanceado de objetivos e de indicadores adequados às peculiaridades inerentes à sua natureza pública.

3.1 Etapa 1 – Definição da Arquitetura de Indicadores

Para Kallás (2003), esta etapa visa promover uma compreensão e uma análise crítica dos direcionadores da atividade desenvolvida pela organização e da sua visão de futuro. Trata-se de um diagnóstico de fundamental importância para o direcionamento das etapas seguintes, pois a definição de objetivos, indicadores e iniciativas requer insumos do

planejamento estratégico, bem como é um importante momento para a capacitação da equipe interna para a adoção de um processo contínuo de análise da estratégia empresarial.

A definição da arquitetura de indicadores compreende duas etapas (KAPLAN e NORTON, 1997):

- Definição da unidade organizacional responsável pela implantação do *Balanced Scorecard*

Na iniciativa privada, a experiência tem revelado que a construção do primeiro *scorecard* funciona melhor numa unidade estratégica de negócio, de preferência uma que tenha atividades de uma cadeia de valor completa: inovação, operação, marketing, vendas e serviços.

Na Administração Pública, por sua vez, recomenda-se que esta construção fique a cargo de um grupo de trabalho constituído exclusivamente com a missão de construir o BSC. Os seus membros devem ser indicados considerando a sua competência e habilidade técnica no tocante à gestão estratégica, havendo de ser obedecida, ainda, a representatividade de todos os setores estratégicos da organização.

Essa opção encontra respaldo em obra de Kaplan e Norton (2000), na qual defendem que o projeto de BSC deve ter início em unidade organizacional onde seja possível elaborar uma estratégia mais abrangente de modo a promover sua infiltração entre as subunidades organizacionais e os indivíduos.

- Identificação das relações entre a unidade organizacional e a corporação

Nesta etapa, deve ser promovida a análise do relacionamento da unidade-piloto com as outras unidades, bem como dos seus objetivos, dos temas corporativos primordiais (meio ambiente, segurança, políticas em relação aos funcionários, relacionamento com a comunidade, entre outros) e das limitações da estrutura organizacional como um todo.

No modelo tradicional, recomenda-se que essa tarefa fique a cargo do indivíduo responsável pelo processo, denominado arquiteto. Nada obsta, contudo, que, em razão do grande porte da estrutura organizacional, essa função seja exercida por um grupo de servidores, que farão em conjunto.

3.2 Etapa 2 – Definição dos Objetivos Estratégicos

As atividades desta etapa implicam alocar os objetivos estratégicos nas quatro dimensões do *Balanced Scorecard*, correlacionando-as entre si (KALLÁS, 2003). Kaplan e Norton (2000) recomendam que sejam elencados temas estratégicos que orientem a definição dos objetivos e a associação aos processos internos do negócio.

Esta fase compreende as seguintes atividades (KAPLAN e NORTON, 1997) :

- Realização da primeira série de entrevistas

Na iniciativa privada, nesta fase, o arquiteto prepara e fornece, aos principais executivos da unidade material básico sobre o BSC, além de informações existentes na organização acerca de sua visão, missão e estratégia e de sua ambiência externa e interna. É oportuno recordar que o modelo genérico tem como pressuposto a existência de um planejamento estratégico vigente na organização. Essa fase também representa o momento de esclarecimento sobre os conceitos do *Balanced Scorecard*, de obtenção de informações sobre a estratégia organizacional, de indução da unidade a traduzir a estratégia em medidas operacionais tangíveis e de melhor conhecimento das principais preocupações dos principais interessados em relação ao desenvolvimento e à implementação do modelo. Os executivos das empresas deverão analisar o material, e, a seguir, o arquiteto fará uma entrevista com cada um deles, com vistas a obter informações sobre os objetivos estratégicos e, também, sobre as ideias preliminares sobre medidas de desempenho para cada uma das perspectivas do *scorecard*. Essas entrevistas devem, também, servir de subsídio para o processo de traduzir a estratégia e os objetivos estratégicos em medidas tangíveis, mapear preocupações dos executivos em face do BSC e possíveis conflitos entre os participantes.

Na Administração Pública, por sua vez, não se pode perder de vista que a prestação de um serviço público satisfatório ao cliente é causa fundamental para o sucesso da organização. Além disso, a sua natureza de *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública, impõe um processo democrático dentro da unidade para a formação da sua estratégia, a qual deve levar em consideração, também, os anseios dos principais *stakeholders* (clientes,

organizações de classe, movimentos sociais organizados, organizações não governamentais, dentre outros).

Com vistas a atender a essas peculiaridades, sugere-se que o arquiteto (ou grupo de servidores que exerçam essa função), ainda no processo de produção de informações sobre o BSC, obtenha, através de pesquisas de opinião, informações acerca das principais expectativas e insatisfações dos clientes e dos demais *stakeholders* a fim de que os objetivos estratégicos atendam, da melhor forma possível, às demandas dos principais atores envolvidos na prestação do serviço pela organização.

De posse destes indicadores, o arquiteto deverá promover a revisão do conjunto de itens que compõem o planejamento estratégico existente na organização, a saber, visão, missão, estratégia e informações sobre os ambientes externo e interno.

Acaso a unidade não tenha um planejamento estratégico formulado, sugere-se que a equipe prepare um material informativo com esclarecimentos acerca da visão, missão, estratégia, e da ambiência externa e interna da unidade, a fim de apresentá-los na reunião de discussão. Para tanto, o uso de quadros com planilhas orientadoras pode funcionar como importante ferramenta metodológica.

Este conjunto de informações referentes ao BSC deve ser apresentado não apenas aos ocupantes dos mais altos cargos da organização, mas também aos representantes de setores considerados estratégicos no desenvolvimento das atividades da unidade, com vistas a fomentar a gestão democrática

na organização, viabilizando, ainda, uma visão multifocal da atividade desenvolvida. Devem eles, pois, após analisar todas as informações referentes à visão, missão e estratégia da unidade, ambiência externa e interna e necessidades e expectativas dos clientes e demais *stakeholders*, promover um consenso em relação a esses itens e passar às discussões com vistas à eleição de parâmetros preliminares sobre os objetivos estratégicos e indicadores nas quatro perspectivas.

- Sessão de síntese

É uma reunião de trabalho da qual fazem parte o arquiteto e os membros da equipe do projeto. Compreende a análise e discussão do material coletado na fase anterior, a fim de destacar as questões importantes e a elaboração de uma relação preliminar de objetivos e indicadores que servirão de base para a primeira reunião com o grupo composto dos ocupantes dos mais altos cargos da organização e dos representantes dos setores estratégicos.

Têm-se, como resultado desta atividade, uma lista e uma classificação de objetivos nas quatro perspectivas, que devem sofrer uma avaliação pela equipe para verificar se estes retratam a estratégia e se é possível identificar uma relação de causa e efeito entre eles.

Missão	
Visão	
Temas Estratégicos	
Scorecard Corporativo	
Perspectivas	Objetivos Estratégicos
Clientes	
Financeira	
Processos Internos	
Desenvolvimento Institucional	

Quadro – Mapa estratégico para órgão governamental.

FONTE: Adaptado do Mapa Estratégico do Conselho Municipal da Cidade de Charlotte (Kaplan e Norton, 2000, p. 152).

- Workshop executivo (Primeira etapa)

Neste momento, deverá ser realizada uma reunião com o grupo composto dos ocupantes dos mais altos cargos da organização e pelos representantes dos setores estratégicos para dar início ao processo de geração de consenso em relação ao *scorecard*. O arquiteto deverá facilitar o debate do grupo a fim de que seja alcançado um consenso sobre os objetivos propostos em cada uma das perspectivas. Normalmente o grupo trabalha com mais de cinco medidas para cada perspectiva, não sendo necessário ainda reduzi-las. Deve ser promovida a discussão de cada objetivo, evitando comparações e possibilitando a exploração ampla do objetivo em si, para, na sequência, promover a reflexão de todos os objetivos vinculados a uma perspectiva que possa ser feita pelos participantes. Chega, então, o momento de selecionar os três ou quatro objetivos mais importantes por perspectivas. Se for possível, o arquiteto poderá propor que o grupo faça uma relação de indicadores para os objetivos *brainstorm*. O trabalho finaliza com a divisão da equipe em quatro grupos, em que cada um será responsável por uma perspectiva. A continuidade será dada pelo líder de cada subgrupo. A presença de membros ocupantes das mais diversas funções na organização garantirá uma discussão ampla. O produto final será a identificação de três a quatro

objetivos estratégicos para cada uma das perspectivas, uma descrição detalhada para cada um dos objetivos e uma lista preliminar de indicadores para cada objetivo estratégico.

Scorecard Corporativo		
Perspectivas	Objetivos Estratégicos	Indicadores de Resultado
Clientes		
Financeira		
Processos Internos		
Desenvolvimento Institucional		

Quadro – Planilha preliminar de identificação de objetivos estratégicos para cada uma das perspectivas, com os respectivos indicadores de resultado.
Elaboração própria.

3.3 Etapa 3 – Escolha e Elaboração dos Indicadores

O objetivo essencial desta etapa é a identificação de indicadores que melhor comuniquem o significado da estratégia. Atenção especial deve ser dada aos vetores de desempenho, pois são esses os meios capazes de permitir a obtenção dos resultados esperados (KAPLAN e NORTON, 1997).

Para esta etapa, estão previstos dois momentos, como na etapa anterior. São eles:

- Reuniões dos subgrupos
Várias reuniões de trabalho com cada um dos subgrupos deverão ser realizadas com a finalidade de refinar a descrição dos objetivos estratégicos alinhados com as intenções expressas no primeiro *workshop*, de identificar o indicador ou os

indicadores para cada objetivo estratégico que melhor captem e comuniquem a intenção deste objetivo e de mapear as fontes necessárias para tornar as informações acessíveis. Deverão ser identificadas as relações de como as informações são vinculadas a cada indicador proposto e as relações críticas de como cada medida influencia a outra, tanto para os indicadores de uma dada perspectiva quanto para as perspectivas entre si.

- Workshop executivo (Segunda etapa)
Este evento deverá ser expandido para o maior número de pessoas envolvidas no processo de desenvolvimento da atividade da organização, podendo abranger, além da equipe dos ocupantes dos mais altos cargos da organização e dos representantes dos setores estratégicos da administração, representantes dos clientes e dos demais *stakeholders* do órgão ou da entidade. Os participantes deverão comentar e validar todo o escopo e começar a desenvolver o plano de implementação. Uma boa dica é a elaboração de um processo de comunicação das decisões e dos conteúdos do *scorecard* a todos os servidores da organização. Um subproduto importante a ser gerado neste *workshop* é o incentivo aos participantes para formular metas de superação para cada um dos indicadores propostos, incluindo os níveis de melhoria desejados.

Scorecard Corporativo					
Perspectivas	Objetivos Estratégicos	Indicadores Estratégicos			
		Indicadores de Desempenho	Metas	Vetores	Metas
Clientes					
Financeira					
Processos Internos					
Desenvolvimento Institucional					

Quadro – Planilha de identificação de objetivos estratégicos para cada uma das perspectivas, com os respectivos indicadores estratégicos, acompanhados das respectivas metas de superação.

Elaboração própria.

3.4 Etapa 4 - Elaboração do Plano de Implementação

Uma vez definidos os objetivos e indicadores de desempenho associados, parte-se para a definição das metas, os planos de ação responsáveis e a priorização dos projetos com base na disponibilidade de recursos para investimentos. Outra importante tarefa, nesta etapa, diz respeito à definição de todo o processo de monitoramento e controle da estratégia, incluindo-se a definição da frequência da realização das reuniões de análise da estratégia, os procedimentos para comunicação das correções de rumo e redefinições estratégicas, os mecanismos de tecnologia de informação para coleta e visualização dos indicadores e o desdobramento do BSC para os níveis tático e operacional (KALLÁS, 2003).

Este procedimento é composto das seguintes etapas (KAPLAN e NORTON, 1997):

- Desenvolvimento do plano de implementação
Os líderes de cada subgrupo formarão uma nova equipe que formalizará as metas de superação e desenvolverá um plano de implementação sobre o *scorecard*. O sistema de informação deverá estar integrado para que se possa estabelecer a ligação entre os indicadores e o banco de dados, possibilitando comunicar o BSC a toda a organização e incentivando, com

isso, o desenvolvimento de métricas de segundo nível para as unidades descentralizadas.

- Workshop executivo (Terceira etapa)

É a reunião para a validação, pelos ocupantes dos mais altos cargos da organização e representantes dos setores estratégicos da administração, da visão, dos objetivos, indicadores e das metas propostos nos dois primeiros workshops.

Ao final do processo, eles deverão chegar a um acordo em relação a um programa de implementação, à comunicação a todos os servidores da organização, à sistemática de integração à filosofia gerencial e a desenvolvimento de um sistema de informações de suporte ao acompanhamento e à decisão. Este é um momento de extrema importância para o sucesso de incorporação do BSC à organização. Estabelecer um plano de ação que contemple as atividades a serem desenvolvidas a expectativa de tempo para a realização, os recursos necessários, e os responsáveis envolvidos pode facilitar, dando clareza e sustentabilidade ao novo desafio organizacional.

Scorecard Corporativo				
Perspectivas	Iniciativas Estratégicas	Tempo Necessário	Recursos Necessários	Responsáveis
Clientes				
Financeira				
Processos Internos				
Desenvolvimento Institucional				

Quadro – Planilha de identificação de objetivos estratégicos para cada uma das perspectivas, com os respectivos indicadores estratégicos, acompanhados das respectivas metas de superação, do tempo estimado para o seu implemento, o plano de ação e os responsáveis envolvidos.

Elaboração própria.

- Finalização do plano de implementação

Trata da integração do BSC no sistema gerencial da organização. Com o BSC institucional elaborado e com o plano de implementação definido, é possível então disseminar a proposta por toda a organização. Alguns participantes do processo podem e devem assumir o papel de facilitadores, propiciando o nivelamento de conceitos, a obtenção de consenso e de adesão dos demais servidores.

O sistema gerencial de acompanhamento do *scorecard* deve criar condições para o monitoramento do desempenho em função da estratégia, o trabalho com a equipe na interpretação dos dados e das informações, o desenvolvimento de novos *insights* estratégicos, a definição de novas trajetórias estratégicas e a atualização dos indicadores do *scorecard*.

Com o sistema de informações viabilizando o acompanhamento, sugere-se a realização de reuniões periódicas, com vistas à análise tanto das informações sobre os resultados obtidos a curto prazo quanto da avaliação do impacto dos eventos imprevistos na alteração das estratégias.

O *feedback* e o aprendizado desse acompanhamento contínuo

habilitam a organização a promover discussões interativas sobre a estratégia, possibilitando a sua adaptação a fim de melhorar o desempenho organizacional.

CONCLUSÃO

As experiências vivenciadas pelas organizações que implementaram o *Balanced Scorecard* como sistema gerencial nos últimos anos demonstram que não estamos diante de mais um slogan de gestão, mas de uma ferramenta capaz de orientar o desempenho organizacional atual e focalizar um desempenho de sucesso no futuro, através do alinhamento de todas as suas atividades com a estratégia.

É precisamente a questão do alinhamento que constitui uma das maiores vantagens do BSC. A abordagem integrada da organização, a interação dos objetivos e as medidas de avaliação da performance, que constituem os pilares do modelo, contribuem para que todas as pessoas da organização, independentemente da sua função e nível de responsabilidade, identifiquem a importância de sua contribuição para o alcance da missão e qual o caminho (estratégia) que está a ser seguido para lá chegar. Dito de outra forma, o BSC ajuda a dar sentido (razão de ser) ao trabalho das pessoas nas organizações.

Essa contribuição é de grande valia para os órgãos e as entidades da Administração Pública, em especial na implementação das suas estratégias com sucesso. Estratégias que são cada vez mais necessárias para fazer face a um meio envolvente caracterizado por clientes e *stakeholders* cada vez mais exigentes. Clientes que exigem resultados efetivos, traduzidos em disponibilidade de serviços, qualidade e eficiência. Como dificuldade acrescida a este nível de exigência, regista-se a obrigação de prestar contas, de forma transparente (*accountability*),

sobre a gestão de recursos cada vez mais limitados, obtidos pela via dos tributos.

Enquanto sistema de gestão da performance que coloca a estratégia no centro do processo de gestão, o *Balanced Scorecard* permite dar resposta aos novos desafios de mudança e à pressão ao nível da afetação eficiente e eficaz de recursos, melhorando o processo de planeamento estratégico na Administração Pública e refletindo-se na gestão da performance das organizações, dos seus serviços e dos seus profissionais.

Além disso, o BSC propõe a ampliação do modelo tradicional de medição do desempenho dos órgãos e das entidades da Administração Pública exclusivamente por relatórios financeiros – que têm sua predominância atrelada ao modelo de rigidez orçamentária vigente no Brasil, bem como ao sistema tradicional de controle da Administração Pública nas áreas contábil, financeira, e orçamentária (art. 70 da Constituição Federal) - , para incorporar a avaliação também dos ativos intangíveis e intelectuais do órgão ou da entidade, como serviços de alta qualidade, servidores habilitados e motivados, processos internos eficientes e consistentes e clientes satisfeitos.

Tem-se aí, portanto, um valioso instrumento para a consolidação do princípio da eficiência, idealizado pelo Poder Constituinte Derivado quando, através da Emenda Constitucional nº 19/98, guindou ao plano constitucional este valor que, no projeto da emenda, foi denominado de qualidade do serviço prestado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HERRERO, Emílio. Balanced Scorecard e a gestão estratégica: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KALLÁS, David; COUTINHO, André Ribeiro. *Gestão da estratégia: experiências e lições de empresas brasileiras*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KALLÁS, David. Balanced Scorecard: aplicação e impactos – Um estudo com jogos de empresas. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, USP

KAPLAN, Robert; NORTON, David. A estratégia em ação: balanced scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. Organização orientada para estratégia: como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperaram no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KAPLAN, Robert S. Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KIM, W. Chan. A Estratégia do oceano azul: como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NEVES, Maurício dos Santos; PALMEIRA FILHO, Pedro Lins. Balanced Scorecard como catalisador da gestão estratégica: remédio ou placebo? XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Curitiba, 2002.

PRAHALAD, C. K. A competência essencial. HSM Management, p. 6-11, Mar-Abr 1997.

SANCHES, Fernando Dalmazzo. Implementação da estratégia segundo a visão do Balanced Scorecard. Fortaleza, 2002. Monografia (MBA em Controladoria e Finanças). UNIGRANRIO.

SINK, Scott; TUTTLE, Thomas C. Planning and measurement in your/ organization in the future. Norcross, Geórgia: Industrial of industrial engieniers, 1989.

NOTAS

¹ Juíza Federal Substituta da 4ª Vara da Seção Judiciária do Ceará.

DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO: INCONSTITUCIONALIDADE DOS PRAZOS PROCESSUAIS DIFERENCIADOS DA FAZENDA PÚBLICA

José Donato de Araújo Neto¹

RESUMO

O direito à razoável duração do processo tornou inconstitucional o art. 188 do CPC. O direito do cidadão a um processo célere e eficaz impõe a desconstrução de todos os obstáculos da legislação ordinária inferior, dentre elas, os prazos em quádruplo para responder e em dobro para recorrer. Não há que se falar em supremacia do interesse sobre o privado, ante a dignidade da pessoa humana. O dever é de ponderação.

PALAVRAS-CHAVE: Duração razoável do processo, privilégios processuais da Fazenda Pública, inconstitucionalidade, processo célere e eficaz.

INTRODUÇÃO

Durante uns dos debates em que se discutia o tema da duração razoável do processo, desencadeou-se discussão interessante sobre a questão da (in)constitucionalidade dos prazos processuais diferenciados da Fazenda Pública contidos no art. 188 do Código de Processo Civil. Na ocasião, levantou-se a tese de que, com a inserção do direito fundamental à razoável duração do processo, os prazos processuais colocados à disposição dos entes estatais seriam inconstitucionais por contrariarem

os objetivos do novo direito fundamental.

Após longa discussão, a tese que prevaleceu foi a de que os prazos previstos no art. 188 do Código de Processo Civil não seriam inconstitucionais, pois, na verdade, constituem uma prerrogativa processual da Fazenda Pública, alicerçada na supremacia do interesse público sobre o privado.

Em que pese o entendimento que ficou ao final consagrado, pretende-se aqui dar uma contribuição a respeito do tema, fazendo-se uma análise crítica dos que defendem a propalada “prerrogativa” do prazo diferenciado a favor da Fazenda Pública, tendo como fundamento a releitura do princípio da supremacia do interesse público a partir do direito fundamental à razoável duração do processo.

1 A NORMA DO ART. 188, CPC E O ESTADO ATUAL NA DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA: “PRERROGATIVA PROCESSUAL” A FAVOR DO INTERESSE PÚBLICO

Segundo o art. 188 do Código de Processo Civil, “computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público”.

A doutrina e a jurisprudência nacionais são quase unânimes quanto ao cabimento da existência dos prazos diferenciados para contestar e recorrer quando a parte for a Fazenda Pública². Chegam, inclusive, a defender uma interpretação extensiva do dispositivo do art. 188, no sentido de que o prazo em quádruplo para *contestar* é estendido para todas as formas de resposta. Nesse sentido é a análise de Dinamarco:

*Segundo o art. 188 do Código de Processo Civil, aquelas entidades gozam, quando rés, do prazo em quádruplo para contestar — mas os tribunais estendem o privilégio para todas as espécies de respostas à inicial (contestação, reconvenção, exceção)*³.

Arruda Alvim, por sua vez, comentando a norma do art. 188, entende que a lei configura uma legítima exceção ao princípio da paridade, podendo os entes estatais, portanto, receber tratamento diferente da lei por não estarem em posição de igualdade⁴. Para o autor:

Nossa posição origina-se da própria conceituação de “paridade”. Esta consiste em tratar os iguais de forma igual. Ora, o art. 188 do Código vigente não retrata partes em posições iguais; devem, ou pelo menos podem, portanto, por lei, receber tratamento diferente.

Outros autores de renome no meio acadêmico, Nelson Nery e Rosa Maria Nery, sem tecerem maiores considerações sobre a legitimidade da norma do art. 188, CPC, dizem que a prerrogativa dos prazos incide em todos os processos e procedimentos e em todos os graus de jurisdição, inclusive nos tribunais superiores⁵.

Na mesma senda, Leonardo da Cunha Carneiro defende o tratamento diferenciado dos prazos da Fazenda Pública, argumentando que eles constituem condições necessárias para atender da melhor maneira possível ao interesse público, constituindo-se, portanto, não em privilégios sem qualquer finalidade pública, mas sim prerrogativas para melhor atendê-la:

Para que a Fazenda Pública possa, contudo, atuar da melhor e mais ampla maneira possível, é preciso que se lhe confirmem condições necessárias e suficientes a tanto. Dentre as condições oferecidas, avultam as prerrogativas processuais, identificadas, por alguns, como privilégios. Não se trata, a bem da verdade, de privilégios. Estes — os privilégios — consistem em vantagens sem fundamento, criando-se uma discriminação, com situações de desvantagens. As “vantagens” processuais conferidas à Fazenda Pública revestem o matiz de prerrogativas, eis que contêm fundamento razoável atendendo, efetivamente, ao princípio da igualdade, no sentido aristotélico de tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual.

Leonardo Carneiro fundamenta a legitimidade da norma do art. 188 do Código de Processo Civil na tese de que a advocacia pública não reúne as mesmas condições que uma particular possui para defender os seus interesses, somada ainda ao grande volume de trabalho e à burocracia:

Ora, a Fazenda Pública, que é representada em juízo por seus procuradores, não reúne as mesmas condições que um particular para defender seus interesses em juízo. Além de estar defendendo o interesse público, a Fazenda Pública mantém uma burocracia inerente a sua atividade, tendo dificuldade de ter acesso aos fatos, elementos e dados da causa. O volume de trabalho que cerca os advogados públicos impede, de igual modo, o desempenho de suas atividades nos prazos fixados para os particulares.

No âmbito da doutrina do Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello, um dos mais conceituados doutrinadores de Direito Administrativo, partindo da premissa da superioridade do interesse público sobre o privado, como verdadeira condição de sobrevivência e asseguramento deste último, defende a existência de uma posição privilegiada da Fazenda Pública, permitindo-se, a partir daí, a utilização de instrumentos que assegurem uma conveniente proteção aos interesses públicos:

Esta posição privilegiada encarna os benefícios que a ordem jurídica confere a fim de assegurar conveniente proteção aos interesses públicos instrumentando os órgãos que os representam para um bom, fácil, expedito e resguardado desempenho de sua missão. Traduz-se em privilégios que lhes são atribuídos. Os efeitos desta posição são de diversa ordem e manifestam-se em diferentes campos⁶.

Depreende-se, assim, que os juristas em geral defendem com

a maior naturalidade a existência dos prazos diferenciados a favor da Fazenda Pública, fundamentados que são na prevalência do interesse público sobre o privado.

Neste passo, a maioria dos participantes do Seminário parece ter chegado a essa mesma conclusão, adotando, em suma, os mesmos fundamentos, ou seja, no sentido de que os prazos do art. 188, CPC são, em verdade, prerrogativas processuais para bem atender ao interesse público.

No próximo tópico, trataremos do direito fundamental à razoável duração do processo e de como esse novo direito impõe uma releitura de toda a legislação processual ordinária, no sentido de uma necessária adequação aos objetivos de uma prestação jurisdicional rápida e eficiente.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E A FILTRAGEM CONSTITUCIONAL DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA: A DIMENSÃO OBJETIVA E A EFICÁCIA IRRADIANTE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Trata-se de norma constitucional incluída pela Emenda 45, conhecida como a “Reforma do Judiciário”, mostrando a tendência do poder constituinte derivado de reconhecimento dessa garantia à cidadania no tema do acesso à Justiça.

Introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, já por força da Convenção Americana de Direitos Humanos (arts. 8º, 1; 25, 1; 46, 2, c), a garantia da razoável duração do processo na própria Constituição Federal fortalece a sua eficácia normativa e simbólica⁷.

É assente que a Constituição Federal ocupa o vértice do sistema jurídico irradiando todos os seus comandos normativos, por força do princípio da supremacia constitucional, a todas as normas inferiores, de modo que a contrariedade entre os que ordenam as normas constitucionais e as leis de menor hierarquia é resolvida pela prevalência das primeiras (compatibilidade vertical do ordenamento jurídico).

A superioridade das normas constitucionais impõe a necessária filtragem da legislação inferior, ocupando os direitos fundamentais, nesse cenário, papel de destaque, posto ostentarem lugar de destaque na axiologia constitucional, tendo em vista representarem os valores mais básicos e importantes da comunidade.

Com efeito, a dimensão objetiva⁸ do direito fundamental à duração razoável do processo espraia para todo o ordenamento jurídico — eficácia irradiante⁹ — os ditames da obrigatoriedade da adoção de posturas que viabilizem uma prestação jurisdicional rápida e eficiente.

Desse modo, o direito fundamental à razoável duração do processo tem a força normativa de invalidar todas as disposições legislativas de caráter ordinário que obstruam, sem uma justificativa razoável, a celeridade e o bom andamento do processo.

Carnelutti, há muito tempo, já dizia que o tempo é inimigo do processo. A morosidade tem sido, portanto, o grande problema da Justiça que os legisladores e os processualistas têm enfrentado ao longo dos anos.

Realmente, os operadores do Direito, bem como os demais integrantes da sociedade, vêm se manifestando no sentido de que a duração do processo no Brasil extrapola o limite do razoável, dando uma sensação de injustiça e descrença no Poder Judiciário.

É evidente que o termo “razoável” ostenta um conteúdo genérico e indeterminado, não sendo tarefa fácil para o intérprete extrair uma

interpretação unívoca. Daí que somente a correlação do texto com o contexto fático pode determinar o sentido da norma¹⁰.

Entretanto, em que pese o seu caráter indeterminado, por se tratar de direito fundamental, a sua aplicabilidade é imediata, independentemente de concretização legislativa:

[...] esta garantia deve ser percebida e executada desde logo e concretizada independentemente de qualquer atitude que lhe preencha e especifique o conteúdo. Como “garantia” é direta e imediatamente exercitável pela cidadania, como conteúdo fundante do Estado Democrático de Direito, devendo as autoridades públicas, administrativas e judiciais, porem-na em prática por todos os meios disponíveis¹¹.

No mesmo diapasão, Sarlet:

[...] se, portanto, todas as normas constitucionais sempre são dotadas de um mínimo de eficácia, no caso dos direitos fundamentais, à luz do significado outorgado ao art. 5º, §1º, da nossa Lei Fundamental, pode-se afirmar que aos poderes públicos incumbe a tarefa e o dever de extrair das normas que o consagram (os direitos fundamentais) a maior eficácia possível, outorgando-lhes, neste sentido, efeitos reforçados relativamente às demais normas constitucionais, já que não há como desconsiderar a circunstância de que a presunção de aplicabilidade imediata e plena eficácia que milita em favor dos direitos fundamentais constitui, em verdade, um dos esteios de sua fundamentalidade formal no âmbito da Constituição.

Desse modo, entendemos que, em que pese a ausência de intermediação legislativa, mostram-se incompatíveis com as finalidades perseguidas pelo direito fundamental da razoável duração do processo, os prazos em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for o Estado.

A busca pela celeridade processual, o direito do cidadão a uma resposta qualificada pela rapidez e eficácia não se coaduna com a norma

do art. 188, CPC. Os prazos quadruplicados para responder e dobrados para recorrer quando o ente for a Fazenda Pública dilatam em demasia o resultado do processo. É patente o excesso da norma, indo na contramão da nova sistemática imposta pelo novel direito fundamental.

Assim, de “prerrogativa” processual, a norma passou, após o surgimento na Constituição da razoável duração do processo, a constituir um privilégio que não se coaduna com os novos ditames constitucionais.

3 A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 188, CPC: *PRIVILÉGIO* IRRAZOÁVEL DA FAZENDA PÚBLICA

Vimos que a duração razoável do processo busca assegurar a celeridade na tramitação dos processos, seja qual for o procedimento ou as partes. É uma garantia constitucional do cidadão. É dever, assim, do Estado retirar todos os obstáculos à realização desse programa constitucional.

Nesse sentido, os prazos do art. 188, CPC, por serem por demais elásticos comprometem o cumprimento do direito fundamental a uma prestação jurisdicional rápida e eficaz.

Conceder prazo de 60 (sessenta) dias para o Estado apresentar uma contestação configura excesso demasiado, não tendo mais legitimação ante o novo direito fundamental da duração razoável do processo.

A norma, portanto, deixa de ostentar uma prerrogativa estatal e passa a se tornar um privilégio inconstitucional, devendo a sua aplicação ser afastada no caso concreto, no exercício do controle difuso de constitucionalidade.

Não se venha objetar que a norma constitucional, fundamentada que é na supremacia do interesse público sobre o privado, configura uma derrogação legítima ao postulado da razoável duração do processo.

A Constituição Federal de 88, ao consagrar, logo no início do texto, o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, colocou nitidamente o indivíduo em primeiro lugar.

O reconhecimento da centralidade dos direitos fundamentais dos cidadãos desqualifica qualquer tentativa teórica de estabelecer uma supremacia do interesse público sobre o privado.

É ao indivíduo, e não ao Estado, que as normas constitucionais rendem as maiores homenagens. A elaboração de um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, constituindo um escudo contra as ingerências indevidas do Estado na vida do cidadão, deixa patente a preferência pelo cidadão, pelo indivíduo.

Assim sendo, ante a Constituição, não é mais possível a defesa de uma supremacia do interesse público sobre o privado a legitimar a existência de um tratamento diferenciado à Fazenda Pública, como é o caso dos que apregoam a licitude do art. 188, CPC.

Com efeito, a partir da constitucionalização dos direitos dos indivíduos, a regra é a ponderação dos interesses públicos e privados, a fim de verificar qual valor preponderará dentro de uma noção de proporcionalidade.

Sujeita aos limites da razoabilidade e da proporcionalidade, a norma da duração razoável do processo não permite que os prazos processuais sejam extensos a ponto de protelar desnecessariamente a prestação jurisdicional. Nesse sentido, Pietro de Jesús:

A razoabilidade e, também, a proporcionalidade, como princípios norteadores da atuação estatal, aliás, decorrentes do aspecto material ou substancial da cláusula do devido processo legal, permitem asseverar que o prazo não pode ser tão extenso que proteja a necessária prestação, como igualmente não pode ser tão exíguo que comprometa o contraditório ou a ampla defesa, ou mesmo, a satisfação do direito¹².

Anota-se, ainda, que o alto grau de profissionalização e a excelência da estrutura da advocacia pública, ao menos em nível federal, desqualifica qualquer alegação da necessidade de compensar, com a existência dos prazos diferenciados, a falta de adequados meios para bem representar o interesse público.

Por outro lado, com a edição da Lei dos Juizados Especiais Federais, para as causas ali elencadas, vários privilégios da Fazenda Pública foram retirados, como o caso dos prazos diferenciados, sem que ninguém até hoje discutisse sobre eventual violação do interesse público.

Ao contrário, observa-se que a Fazenda Pública vem atuando nessas causas de maneira eficiente, demonstrando que não mais se justifica a regra do art. 188 do Código de Processo Civil.

CONCLUSÃO

Parece imperar no meio doutrinário e jurisprudencial a possibilidade da existência de prazos diferenciados a favor da Fazenda Pública. Segundo os seus partidários, a supremacia do interesse público sobre o privado, verdadeiro axioma do sistema, fundamentaria a legitimidade do art. 188 do Código de Processo Civil, haja vista que os entes estatais, por defenderem interesses de toda a coletividade, necessitariam de determinados privilégios para bem exercerem a sua função.

Entretanto, com a introdução da duração razoável do processo e a desconstrução da supremacia do interesse público, os privilégios processuais referentes aos prazos tornaram-se inconstitucionais.

O direito a um processo célere e eficaz impõe a releitura, a partir de uma interpretação conforme o direito à razoável duração do processo, dos dispositivos infraconstitucionais incompatíveis com os objetivos de

uma tutela jurisdicional tempestiva. É assente, assim, que não mais se justifica o privilégio dos prazos para contestar e recorrer no processo civil deferidos ao Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura (Org.). *Comentários à Reforma do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ALVIM, Arruda. *Manual de Direito Processual Civil*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. v. 1.

CUNHA, Leonardo Carneiro. *A Fazenda Pública em Juízo*. 6. ed. ver. amp. e atual. São Paulo: Dialética, 2008.

DINAMARCO, Candido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 9. ed. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. refund. ampl e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

SARLET, Ingo. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TAVARES; André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora (Orgs.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Método, 2005.

NOTAS

¹ Juiz federal substituto da 12ª Vara da Seção Judiciária do Ceará. MBA em Poder Judiciário (FGV).

² Não se discutirão aqui os prazos diferenciados a favor do Ministério Público.

³ Dinamarco (2005:580).

⁴ Alvim (2005:412).

⁵ Nelson Nery e Rosa Nery (2006:392).

⁶ Mello (2005:60).

⁷ Flávio, Hugo, Leonardo e Nicolao (2005:2).

⁸ A doutrina constitucional tem reconhecido, ao lado do clássico aspecto subjetivo dos direitos fundamentais, uma dimensão objetiva representativa de uma mais-valia dos direitos fundamentais, reconhecendo inúmeras funções que não só o direito de defesa contra as ingerências estatais.

⁹ A eficácia irradiante dos direitos fundamentais aponta na condição de fornecimento de impulsos e diretrizes para a aplicação e interpretação do direito infraconstitucional, o que implica uma interpretação conforme os direitos fundamentais.

¹⁰ Flávio, Hugo, Leonardo e Nicolao (2005:2).

¹¹ Agassez, George, Bolzan, Lenio e Walber (2005:16).

¹² André Tavares, Pedro Lenza e Pietro (2005:35).

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS CÍVEIS: UMA NOVA GESTÃO DO PROCESSO CIVIL NA 5ª REGIÃO

José Maximiliano Machado Cavalcanti¹

RESUMO

A Justiça Federal historicamente foi considerada como o órgão do Poder Judiciário mais elitizado. O formalismo do processo e a falta de efetividade das decisões sempre imperaram na instituição, o que por certo também contribuiu para o seu descrédito, sobretudo com a população carente. Mesmo as ações de natureza alimentar mais simples eram objeto do rito ordinário e sujeitas ao precatório. Inspirados na experiência dos congêneres da Justiça Estadual, os Juizados Especiais Federais passaram a ocupar espaço de destaque na agenda da Justiça Federal. Agregando ao seu procedimento os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual, celeridade e conciliação, os JEFs resgataram o prestígio da Justiça Federal logo nos primeiros momentos. Experiências simples e inteligentes foram adotadas para contornar os obstáculos que se apresentaram, propiciando ganhos de produtividade independentemente de previsão normativa. Analisados os números relativos aos processos dos JEFs, verificou-se que, mesmo contando com menor número de unidades e magistrados, estes apresentaram taxa de congestionamento em muito inferior à das varas que processam sob o rito comum. Ao mesmo tempo, concluiu-se que a instalação de juizados adjuntos não comprometeu a celeridade. Ao final, sugestões foram apresentadas para o aprimoramento do serviço.

PALAVRAS-CHAVE: Juizados Especiais Federais, Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Processo Civil.

Idealizados para garantir de forma mais simples, econômica e eficaz o acesso à Justiça Federal àqueles que pretendem demandar contra os entes públicos para a busca de direitos ou créditos de pequeno valor, os Juizados Especiais Federais foram concebidos a partir da experiência exitosa dos extintos Juizados de Pequenas Causas, criados pela Lei nº 7.244/84, e, posteriormente, de seus congêneres na Justiça Estadual, instituídos por força da Lei nº 9.099/95.

Segundo a norma que os instituiu, o processo nesses juízos valoriza os critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre que possível a conciliação das partes. Por tal razão, acreditava-se que haveria forte resistência por parte do Governo Federal à proposta de sua extensão à Justiça Federal.

E isso tinha razão de ser: a conduta processual reiteradamente adotada pelas procuradorias responsáveis pela defesa da União, de suas autarquias, fundações e empresas públicas, indicava que o Poder Público federal de fato não estava preocupado em ampliar o acesso ao Poder Judiciário, máxime em razão do elevado número de condenações a que vinha se submetendo. Como exemplo, pode-se citar a constante utilização de recursos e estratégias processuais criados casuisticamente ao longo do tempo para retardar o bom andamento dos processos. A tanto se acresça que o Poder Público é o responsável por mais da metade dos recursos que se encontram pendentes de apreciação no Supremo Tribunal Federal. Esse espírito exacerbado de litigiosidade das fazendas públicas federal, estaduais e municipais, sem dúvida, decorre da falta da aplicação das parcas sanções processuais disponíveis.

Mas a raiz de todo esse problema remonta à inabilidade de gestão

administrativa pelo Poder Judiciário somada à histórica negligência das autoridades diante dos altos custos de um processo para a Nação. A preocupação com dados estatísticos da Justiça brasileira somente começou a habitar a agenda do governo a partir da estruturação da Advocacia-Geral da União, ocasião em que se passou a editar súmulas administrativas que garantiram aos representantes judiciais a possibilidade de não recorrerem de decisões relativas a matérias já consolidadas pela jurisprudência. Nesse mesmo momento, foi admitida a transação em determinadas causas, a exemplo do previsto na Lei Complementar nº 101, promulgada para equacionar os transtornos orçamentários provocados pelas decisões que determinaram a correção dos saldos das contas vinculadas ao FGTS pelos planos Bresser e Collor. Até então, os gestores da advocacia pública federal nunca haviam acenado para solucionar as milhares de causas perdidas e os recursos meramente protelatórios que afogavam o Poder Judiciário, mormente as cortes superiores, redundando em gastos desnecessários com a máquina estatal.

Ressalte-se que, do ponto de vista estritamente jurídico, a indisponibilidade dos bens públicos, só por si, não denota a impossibilidade de transação. Não é sem razão que a Lei nº 11.033/2004 autorizou os procuradores da Fazenda Nacional a requererem a extinção das execuções de honorários advocatícios devidos à União de valor igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), pois se verificou que o custeio dessas causas seria bem mais oneroso que a dispensa do crédito.

Com raríssimas exceções, até o advento da Lei nº 10.259/2001 a Fazenda Pública não participava de nenhuma inovação legislativa que viesse a garantir maior eficácia processual às ações em que figurava como parte. Ao contrário, as normas que eventualmente eram editadas com o objetivo de conferir celeridade aos feitos tinham sua aplicação restrita

às pessoas jurídicas de Direito Privado, nunca ao Estado *lato sensu*. É realmente inacreditável que, mesmo depois da inserção do princípio do tempo razoável do processo na Carta Política de 1988, a reforma do processo de execução não tenha inovado em nada que diga respeito à execução contra a Fazenda Pública.

No atual estágio de nossa civilização, o Estado não pode (nem precisa) mais se autotutelar em questões processuais como se fosse uma pessoa incapaz. A despeito de exercer o dever de bem zelar pela *res publica*, o Poder Público não deve praticar iniquidades contra os seus cidadãos, valendo-se de institutos jurídicos propositalmente postos à sua disposição com a exclusiva finalidade de retardar o cumprimento de uma obrigação. Isso verdadeiramente não é o que se deseja de um Estado que se diz democrático de Direito.

Assim sendo, ganhou corpo entre os juristas a concepção de que também deveriam ser engendradas alternativas para a racionalização dos processos judiciais contra o Poder Público, o que garantiu ambiência para a gestação do projeto dos Juizados Especiais Federais. Merece registro, nessa iniciativa, a participação maciça dos próprios juízes federais compromissados com um ideal de Justiça célere, informal, barata e, ao mesmo tempo, mais efetiva, mais próxima do cidadão, mais humana.

Por outro lado, a criação dos Juizados Especiais Federais era vantajosa para a União, suas autarquias e empresas públicas, justamente porque as causas relevantes de seu interesse até então estavam sendo prejudicadas por outras de menor complexidade, todas disputando a mesma atenção dos juízes federais. Com a separação dos ritos, aumentariam as possibilidades de a Fazenda Pública ser bem-sucedida em demandas importantes e em ações contra sonegadores, criminosos e fraudadores.

1 OS PRIMEIROS PASSOS DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Mesmo tendo sido estabelecido o prazo de seis meses para que os Juizados Especiais Federais fossem instalados (art. 27) — intervalo esse que se acreditava suficiente para a aprovação do PL que criaria 183 varas —, as propostas legislativas, como visto, se desencontraram, e a Lei nº 10.259/2001 entrou em vigor sem que nenhuma estrutura funcional existisse no âmbito da 5ª Região para viabilizar o funcionamento das novas unidades judiciárias.

Em um primeiro momento, as dificuldades por que passaram os juizados seriam suficientes para frustrar as expectativas de todos os que neles depositavam suas maiores esperanças, pois, a par dos obstáculos de ordem orçamentária, não havia juízes, servidores, mobiliário, material de informática e, em muitos locais, até mesmo espaço físico para abrigá-los. Juízes substitutos voluntariamente se habilitaram para presidir os JEFs, e cada uma das varas destinou um servidor e um oficial de Justiça para o apoio, além de alguns itens da mobília que não lhes eram mais úteis, um computador e uma impressora (geralmente os mais obsoletos) e material de expediente. Os setores administrativos também deslocaram alguns servidores sem nenhuma vivência processual para se somarem ao precário quadro que se formava. Como se não bastasse, em algumas seções judiciárias a sua instalação ocorreu em espaços não aproveitados dos fóruns federais. Em resumo, o imprevisto definitivamente marcou a implantação dos Juizados Especiais Federais na 5ª Região.

Para driblar as várias dificuldades que se apresentaram, o Conselho da Justiça Federal, com fulcro no art. 23 da Lei nº 10.259/2001, limitou, por meio da Resolução nº 252, de 18 de dezembro de 2001, a competência inicial dos JEFs da 5ª Região à matéria exclusivamente

previdenciária e assistencial, ponto de estrangulamento da Justiça Federal. Tal, contudo, não impediu que, logo nos primeiros momentos de seu funcionamento, os JEFs entrassem em colapso, pois não se tinha a dimensão do tamanho da demanda reprimida. Em verdade, acreditava-se que a população levaria algum tempo até absorver a ideia de Justiça mais informal, célere e econômica. Pensou-se até que os próprios advogados resistiriam inicialmente aos juizados ante a inexistência de condenação em honorários sucumbenciais em primeiro grau.

Mas não. Matérias jornalísticas veiculando que direitos à revisão de benefícios previdenciários estavam na iminência de prescrever levaram milhares de pessoas às portas dos Juizados Especiais Federais. Não havia pessoal suficiente para organizar aquela grande quantidade de jurisdicionados, em sua maioria idosos e doentes. A estrutura física também não comportava, causando um constrangimento difícil de ser administrado. Senhas de atendimento passaram a ser distribuídas, frustrando o disposto nos artigos 14 e 16, da Lei nº 9.099/95. Normas antipáticas tiveram de ser instituídas de última hora para evitar que uma só pessoa monopolizasse o protocolo dos juizados com inúmeras ações. Como agravante, os registros no meio televisivo demonstravam a absoluta falta de preparação da Justiça Federal para a implantação dos juizados. Enfim, o caos absolutamente imperou no período.

Passado o impacto inicial de tantos dissabores e reveses, os Juizados Especiais Federais foram se firmando como um modelo de Justiça ágil, próxima e efetiva. Os servidores e juízes realmente se dedicaram àquele projeto que passou a ser considerado como a “menina dos olhos” da Justiça Federal. Em pouco tempo, o contato com a realidade e os dramas de pessoas tão necessitadas seduziu a todos que passaram a se dedicar com denodo pessoal à causa dos juizados. Os horizontes da Justiça Federal se abriram para a nova função que se lhe impunha:

conhecer o seu jurisdicionado e propiciar que este a conheça.

Essa tônica de proximidade com as partes foi fundamental para a reconstrução da imagem “elitizada” da Justiça Federal. De fato, naquele momento todas as forças se voltaram para a consolidação dos juizados como um marco na história da Justiça Federal. O Superior Tribunal de Justiça, o Conselho da Justiça Federal e os Tribunais Regionais Federais se engajaram em dotar os Juizados Especiais Federais de orçamento próprio e diferenciado para que as expectativas da sociedade não fossem frustradas. Contudo, não se considerou que essa nova realidade exigiria estruturas diferenciadas, com setores para atendimento das demandas apresentadas oralmente (a chamada *atermação*), conciliadores, setores de cálculo (as sentenças devem ser obrigatoriamente líquidas), de perícias, assistentes sociais, etc. Infelizmente não havia (e ainda não há) nas Seções Judiciárias concursos voltados para recrutamento de profissionais dessas áreas.

De outra ponta, a Lei nº 10.772/2003, que criou 183 Varas Federais, precipuamente para abrigar os Juizados Especiais e levar a Justiça Federal a municípios do interior (art. 1º), não cogitou que o número de servidores deveria ser superior ao correspondente das varas comuns já existentes para fazer face às necessidades diferenciadas que se apresentavam. Paradoxalmente, a estrutura de cargos conferida às novas unidades judiciárias foi extremamente reduzida, com um número igualmente desprezível de funções comissionadas. A situação é agravada nas unidades instaladas nas subseções, cujo quadro é bastante reduzido, e os poucos servidores têm de ser divididos entre as tarefas-fim e as de natureza administrativa do fórum (informática, administração predial, distribuição e protocolo).

Ainda assim, permeados por iniciativas extremamente criativas para driblar todos os inconvenientes e atender aos merecidos reclamos

sociais, os Juizados Especiais Federais se firmaram com galhardia, sendo as inovações que nasceram das dificuldades exemplos a serem adotados por todos os gestores do Poder Judiciário.

2 A NOVA GESTÃO DO PROCESSO CIVIL – INOVAÇÕES DAS LEIS Nº 9.099/95 E 10.259/2001

O grande diferencial dos Juizados Especiais, desde a origem dos Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/84), passando pela Lei nº 9.099/95, tem em conta a adoção de posturas normativas que visam a assegurar a celeridade na tramitação dos feitos a um baixo custo e com efetividade assegurada.

No que se refere aos Juizados Especiais Federais, em primeiro lugar deve ser citada, como importante contribuição legislativa para a agilização das causas afetas à sua competência, a previsão do art. 1º da Lei nº 10.259/2001, o qual determina a aplicação das regras processuais dispostas na Lei nº 9.099/95 no que não conflitar com aquela. Isso significa dizer que os critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, bem como a busca, sempre que possível, pela conciliação ou transação (art. 2º da Lei dos Juizados Estaduais), definem as bases em que estão fincados os Juizados Federais.

Em seguida, a Lei nº 10.259/2001 estabeleceu a alçada de 60 (sessenta) salários mínimos para balizar a competência dos JEFs, de natureza absoluta (art. 3º, § 3º), o que demonstra a intenção do legislador de excluir de uma vez por todas das varas comuns o trato de matérias que poderiam ser sujeitas à jurisdição especial, bem assim de suprimir do jurisdicionado a opção pelo rito que mais lhe interesse (o que não ocorre nos seus congêneres da Justiça Estadual).

Como exceção, foram alijadas dos JEFs algumas modalidades

de demandas que possuem rito próprio (mandados de segurança, ações populares, de desapropriação, de divisão ou demarcação, de improbidade administrativa e execuções fiscais) ou que pudessem comprometer a celeridade processual (art. 51, II, Lei nº 9.099/95). Também cuidou o legislador de excluir dos juizados as causas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, sobre bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais, a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares e a anulação ou o cancelamento de ato administrativo federal, ressalvados, quanto ao último, os de natureza previdenciária e o lançamento fiscal.

Ainda quanto ao ponto, penso que a regra do art. 3º, § 3º, da Lei nº 9.099/95 (“A opção pelo procedimento previsto nesta Lei importará em renúncia ao crédito excedente ao limite estabelecido neste artigo, excetuada a hipótese de conciliação”) também deveria ser extensiva aos JEFs, pois evitaria a intimação da parte autora para expressamente renunciar ou não o crédito excedente à alçada do JEF. A Turma Nacional de Uniformização da Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, porém, pôs fim à divergência que se instalou ao editar a Súmula nº 17, assentando entendimento contrário.

O pedido, tal qual previsto na Lei nº 9.099/95 (art. 14), pode ser apresentado verbalmente, inclusive por telefone, sendo reduzido a termo pelos servidores do próprio juizado.

Outra contribuição para a efetividade diz com a possibilidade de o juiz conceder de ofício medidas cautelares no curso do processo, para evitar dano de difícil reparação (art. 4º). A inovação favorece diretamente as partes desassistidas por advogado (ou mal assistidas), porquanto não raras vezes o juiz se depara com demandas em que é cabível a concessão de liminares de urgência em prol do autor, mas se vê tolhido de deferi-las pelo

simples fato de não haver pedido expresso nesse sentido (arts. 2º e 273, CPC). Sem dúvida alguma, a inovação parece-me pertinente para atender à finalidade social dos JEFs; por outro lado, corrobora os princípios da celeridade e da informalidade.

Também é importante asseverar que o art. 18 da Lei nº 10.259/2001 inovou o procedimento contra a Fazenda Pública federal ao estabelecer a conciliação como princípio. Ocorre que, da leitura do dispositivo, verifica-se, logo à primeira vista, que o legislador, a despeito de evitar a criação de despesas, acabou impondo enorme dificuldade para o exercício da função de conciliador. O que deveria ser prioritário para a garantia dos princípios norteadores dos juizados acabou sendo negligenciado em prol de uma insignificante economia. Aliás, em se tratando de um novo mecanismo de acesso à Justiça das camadas substancialmente carentes da população, são absolutamente dispensáveis mesquinhas do tipo. É que não convém ao Poder Público invocar uma falsa austeridade quando se trata da ampliação de direitos e garantias dos cidadãos quando parcos já são os recursos alocados a essa finalidade. Se se pretendia evitar a nomeação gratuita de apadrinhados sem o perfil do conciliador, melhor que a norma fixasse critérios objetivos para o recrutamento, quem sabe até prevendo concurso público ou outra forma isenta de seleção.

O resultado é que a soma dessas restrições com a cultura de litigiosidade da Fazenda Pública praticamente neutralizou um dos pontos-chave do procedimento especial, pois, em pouquíssimo tempo, o conciliador dos Juizados Especiais Federais passou a ser figura em extinção. Por outra vertente, na maioria das vezes os procuradores somente propõem acordos depois de encerrada a instrução processual. Ademais, a despeito da expressa previsão no parágrafo único do art. 10, da Lei nº 10.259/2001, percebe-se que os procuradores resistem à conciliação, temendo responder a processos administrativos.

A propósito do assunto, vem a calhar situação que bem ilustra esse quadro. Logo nos primeiros momentos do Juizado Especial Federal adjunto à Vara de Itabaiana/SE, instaurou-se uma situação inusitada. Mesmo estando convencidos da plausibilidade do direito da parte autora, os procuradores que representavam os interesses do INSS se negavam a apresentar propostas de acordo ao argumento de que não havia normativo da Advocacia-Geral da União dispondo a respeito. A par de a justificativa não corresponder à verdade — à época já havia sido publicada a Portaria AGU nº 505, de 19 de junho de 2002, estabelecendo as diretrizes para a conciliação —, esses procuradores foram instados a ver que a autorização legislativa prescrita no art. 10, parágrafo único, da Lei nº 10.259/2001, independia de regulamentação. O certo é que temiam responder a representações, sindicâncias ou a ações criminais por oferecerem propostas de acordo supostamente “desvantajosas” para o erário. Finalmente convencido do contrário e em reforço desse argumento, o JEF passou a divulgar mensalmente no sítio eletrônico da Seção Judiciária (www.jfse.gov.br) dados comparativos entre os valores dos acordos homologados e os que os demandantes poderiam fazer jus, a fim de estimular a prática conciliatória. Na maioria dos casos, os autores abriram mão de parte considerável da quantia a que potencialmente teriam direito para que a lide fosse rapidamente decidida e o pagamento disponibilizado. Ao mesmo tempo, a economia aos cofres públicos foi substancial.

Como consolo, ultimamente a Advocacia-Geral da União tem editado súmulas administrativas sobre matérias objeto de reiteradas decisões contrárias aos interesses da Fazenda Pública federal e as quais não demandam nenhuma discussão. A nova cultura da conciliação também tem levado os entes públicos federais a repensarem a forma como atuam nos processos submetidos ao rito ordinário, sendo inúmeros os exemplos de acordos celebrados nas varas comuns (até da Justiça

Estadual) decorrentes de propostas apresentadas pelo INSS. Em algumas outras hipóteses pontuais, também se verificou a realização de acordos independentemente da produção de prova — nas demandas contra a Caixa Econômica Federal e pela Empresa Gestora de Ativos (Emgea) envolvendo a revisão de contratos de mútuo para a aquisição da casa própria.

Para que o acordo seja bem-sucedido, porém, é fundamental que o conciliador (ou juiz) saiba bem conduzir a audiência, incitando as partes para que, desarmadas, reflitam sobre as vantagens da transação, mostrando-lhes os riscos no caso de o litígio se encaminhar para o julgamento, a possibilidade de recurso e até mesmo as suas consequências (*e.g.* condenação em honorários sucumbenciais).

Dispensável, por outro lado, poderia ter sido a previsão do art. 7º da norma, que remete a forma de citação e intimação da União aos artigos 35 e 38 da Lei Complementar nº 73/93. Ora, segundo a LC 73/93, as citações da União devem ser realizadas na pessoa do procurador-chefe ou do procurador-seccional da União, nas hipóteses de competência dos juízos de primeiro grau (art. 35, IV), sendo as intimações feitas na pessoa do advogado da União que officie nos respectivos autos (art. 38). Sem dúvida, a regra cria dificuldades para que o processo flua mais rapidamente nos JEFs, pois nem sempre o procurador-chefe ou advogado da União que atuam no processo, ou mesmo o dirigente máximo das autarquias, fundações e empresas públicas, podem ser localizados na primeira tentativa de intimação pessoal. Além disso, nem todas as autarquias, empresas públicas e fundações possuem escritório ou representação nos locais onde ficam instalados os Juizados Especiais Federais, o que, em tese, demandaria a expedição de carta precatória.

Da mesma forma, depõe contra os princípios dos Juizados Especiais condicionar a validade da intimação da sentença não proferida

em audiência aos casos em que ela é endereçada através de Aviso de Recebimento em Mão Própria (ARMP). Poderia o legislador ter seguido o exemplo adotado na Justiça do Trabalho, segundo o qual a entrega da correspondência no endereço correto da parte gera presunção *juris tantum* quanto ao seu recebimento pelo intimando.

Para amenizar o retrocesso, o parágrafo segundo do art. 8º possibilitou aos tribunais a organização de serviço de intimação das partes e de recepção de petições por meio eletrônico. Ou seja, antes mesmo da vigência da Lei nº 11.419/2006 já era legalmente admissível a realização de comunicação de atos processuais por via eletrônica nos JEFs. Pontue-se que essa inovação em nada se confunde com as informações de movimentação processual transmitidas através do Sistema Push, na medida em que não produzem os efeitos da intimação; apenas servem como mecanismo coadjuvante de publicidade para o acompanhamento pelos interessados.

Autorizados pela lei, os Juizados Especiais Federais da 5ª Região passaram logo a realizar como regra as citações e intimações através do correio eletrônico. Para uniformizar os procedimentos que vinham sendo adotados em todas as regiões, o Conselho da Justiça Federal baixou a Resolução nº 522/2006, assentando que a “intimação dos atos processuais, nos Juizados Especiais Federais e em suas Turmas Recursais, será efetivada, preferencialmente, com a utilização de sistema eletrônico” (art. 1º).

A implantação desse serviço de comunicação eletrônica de atos processuais importou em expressivo ganho de tempo nos JEFs. Os sistemas de processamento dos feitos virtuais (v. item 4.17.) são dotados de ferramentas que viabilizam a imediata intimação dos interessados através do *e-mail* cadastrado a cada movimentação processual, evitando-se trabalhos manuais e contraproducentes de impressão de papéis, aposição de assinaturas, preenchimento de cartas, envelopes, ARs, etc. Por

certo, algumas partes, sobretudo aquelas que não se fazem assistir por advogado, não estão nesse universo de incluídos digitalmente, pelo que suas intimações devem se dar preferencialmente por telefone ou pela via postal.

Outra novidade em se tratando de Fazenda Pública foi a abolição dos prazos diferenciados para a prática de atos processuais, inclusive para a interposição de recursos (art. 9º), um dos maiores entraves ao rápido andamento dos processos. Logo, o fim da prerrogativa de prazos para Fazenda Pública, ao tempo que calibra a paridade entre as partes envolvidas na demanda, consagrando a isonomia processual, exerce forte influência para que os processos sujeitos ao rito dos JEFs fluam com mais naturalidade. É digno de nota que tal não importou em qualquer dificuldade de administração dos processos por parte das procuradorias públicas. Assim, pela Lei dos JEFs, a citação deverá anteceder o mínimo de trinta dias para a audiência de conciliação, oportunidade em que o réu irá apresentar a resposta ao pedido. A regra, por expressa, afasta a aplicabilidade do art. 16, da Lei nº 9.099/95, o qual prevê que a primeira sessão de conciliação se realize no prazo de quinze dias. Ao mesmo tempo, na própria audiência inaugural tenta-se celebrar acordo entre as partes, homologando-o imediatamente. Não obtida a transação, as provas são colhidas no ato, seguindo-se no mesmo momento da prolação da sentença quando esta não depender da realização de perícia ou outra diligência. Ou seja: em tese, mesmo em relação às causas que dependem de instrução processual com a oitiva de testemunhas em audiência, a Lei nº 10.259/2001 viabiliza o seu julgamento em primeiro grau de jurisdição no prazo de trinta dias.

Também vem sendo entendido que não se aplica aos Juizados Especiais Federais a previsão do *caput* do art. 9º da Lei nº 9.099/95. Por assim dizer, qualquer que seja o valor atribuído à causa de competência

dos JEFs, poderá a parte comparecer pessoalmente sem a assistência de advogado.

É facultada, ainda, a designação, por escrito, de representantes para a causa, advogado ou não. Nesse caso, os representantes das partes, inclusive da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, independentemente de cláusula expressa nesse sentido, desde que haja designação por escrito (art. 10, Lei nº 10.259/2001). Como se vê, a Lei dos JEFs foi além do que prevê o art. 9º, § 3º, da Lei nº 9.099/95, viabilizando a realização de transação com a tão só designação escrita do representante. Registre-se que essa autorização também se estende aos casos de composição dos danos resultantes de ilícito criminal prevista nos arts. 71, 72 e 74 da Lei nº 9.099/95.

Outra inovação prevista em lei e que muito contribuiria para a entrega de uma prestação jurisdicional mais expedita caso fosse observada pelos réus nos processos do JEF diz respeito ao comando disposto no *caput* do art. 11 da Lei nº 10.259/2001. É que na grande parte das causas o juiz somente tem subsídios para proferir um julgamento pertinente à vista do processo administrativo. Na prática, pouco se tem cumprido o preceito, sempre com o argumento de que os procedimentos administrativos se encontram em postos ou órgãos distantes das procuradorias. Nesse sentido, e à míngua de sanção expressa, o juiz fica sem armas para reagir, a não ser reiterar a ordem.

Emblemáticas, sob todos os prismas, foram as ações sobre a correção da RMI pela variação do IRSM de fevereiro de 1994. No que se refere ao ponto ora analisado, conhecidas as razões sustentadas pelo INSS, muitos processos ficaram aguardando indefinidamente o julgamento, porquanto a maioria dos segurados não dispunha dos documentos necessários à elaboração dos cálculos de liquidação. Não

fosse a criatividade nascida das dificuldades dos JEFs, a situação não teria sido contornada (v. item 3).

Segundo previsão do art. 51, I, da Lei nº 9.099/95, aplicável aos Juizados Especiais por força do art. 1º, da Lei nº 10.259/2001, se o autor não comparecer a nenhum dos atos processuais, o feito é arquivado sem a resolução de seu mérito. Porém, a regra prevista nos arts. 20 e 23 da Lei nº 9.099/95, que dispõe que os fatos alegados no pedido inicial serão reputados verdadeiros e de logo acolhidos pelo juiz caso seja o demandado o ausente, não se aplica aos JEFs por incompatível com os dispositivos que regem as demandas propostas contra a Fazenda Pública (art. 320, II, CPC), de sorte que caberá ao juiz analisar a prova apresentada pelo autor para o julgamento.

O art. 12 da Lei dos JEFs também contribuiu sobremaneira para a agilização dos feitos, indo muito além do que estabelecido no procedimento sumário. Segundo o rito dos juizados, havendo necessidade da realização de exame técnico, o juiz nomeará pessoa habilitada a qual deverá apresentar laudo até cinco dias antes da audiência, independentemente de intimação (da apresentação do laudo). As partes somente são intimadas da designação da perícia, a partir de quando disporão do prazo de 10 (dez) dias para apresentarem quesitos e indicarem assistentes. Ou seja, nos termos da Lei dos Juizados Federais, se a ação demandar dilação probatória de natureza pericial, deverá o magistrado no próprio despacho inicial designar o perito, formular os quesitos do juízo e intimar as partes para que indiquem assistente técnico e apresentem no decêndio sucessivo os questionamentos a serem respondidos. Como visto, a produção da prova ocorrerá antes mesmo da realização da audiência e da apresentação da resposta do réu, ao contrário do que ocorre no procedimento previsto no art. 277, CPC.

Em relação a essa “inversão”, não se há de alegar violação

ao princípio do devido processo legal, pois o contraditório quanto à apresentação da resposta do réu somente é diferido. No que se refere à perícia propriamente dita, o réu será intimado a, com paridade de armas e no mesmo prazo do autor, apresentar os quesitos e indicar assistente.

Também digna de aplausos é a inteligente modalidade de pagamento dos peritos prevista no art. 12, § 1º, da Lei nº 10.259/2001. De fato, um dos maiores entraves para a regular tramitação das causas que exigem a produção de prova pericial diz com a demora para o depósito dos honorários periciais, visto que, em muitas das vezes, tal iniciativa depende de uma decisão judicial estabelecendo a responsabilidade de uma das partes para a antecipação da paga. Para evitar o impasse e deixar que a solução seja apresentada apenas no momento do julgamento — quem é vencido geralmente arca com os ônus da sucumbência —, o parágrafo primeiro do art. 12 inovou o ordenamento jurídico, gerando uma economia processual sem precedentes. Basta ver que, no procedimento comum ordinário, o juiz nomeia o perito; este, por sua vez, é intimado para estimar seus honorários, seguindo-se a manifestação das partes quanto à proposta, a fixação definitiva por parte do juiz e o depósito da verba. Ou seja, isso pode levar até seis meses!

Outra solução muito importante para o cumprimento célere dos julgados diz respeito à previsão do art. 16, que estabelece que as obrigações de fazer, não fazer ou de entregar coisa certa, após o trânsito em julgado, serão cumpridas mediante ofício do juiz à autoridade citada para a causa, com cópia da sentença ou do acordo. Sendo o caso de obrigação de pagar quantia certa (em tese, não haverá sentença ilíquida nos JEFs), o pagamento deverá ser efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório (art. 17).

A despeito de regulamentar o dispositivo, o art. 17, § 1º, da Lei nº 10.259/2001, reza que “Para os efeitos do § 3º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações ali definidas como de pequeno valor, a serem pagas independentemente de precatório, terão como limite o mesmo valor estabelecido nesta Lei para a competência do Juizado Especial Federal Cível (art. 3º, *caput*)”. É claro que, para que essa sistemática seja aplicada a contento e no prazo legal, faz-se necessário que o Poder Judiciário receba numerário suficiente para fazer face a todas as despesas inerentes às condenações. O mesmo se diga quanto à antecipação dos honorários do perito (art. 12, § 1º).

Para se ter uma ideia do crescimento exponencial dos juizados, no ano de 2003 o Conselho da Justiça Federal desembolsou um total de R\$ 714.736.592,00 (setecentos e catorze milhões, setecentos e trinta e seis mil, quinhentos e noventa e dois reais) para o pagamento das RPVs devidas pela Previdência. No ano seguinte, o CJF havia praticamente esgotado no mês de maio todos os recursos repassados pelo Tesouro Nacional para o pagamento das requisições de pequeno valor previstas para aquele exercício: dos R\$ 948.500.000,00 (novecentos e quarenta e oito milhões e quinhentos mil reais) destacados do orçamento, R\$ 927.000.000,00 (novecentos e vinte e sete milhões de reais) já tinham sido utilizados. Para solucionar o problema, foram solicitados R\$ 4,5 bilhões em crédito suplementar ao Ministério do Planejamento para o pagamento das RPVs até o final do ano.

Também para evitar incidentes processuais desnecessários, cuidou o legislador de vedar o fracionamento, a repartição ou a quebra do valor da execução. Dessa forma, não cabe requisitar parte do pagamento através de Requisição de Pequeno Valor (RPV) e parte em precatório judicial (art. 17, § 3º). Ultrapassando, a condenação, a alçada dos JEFs (isso pode ocorrer quando o processo demorar a ser julgado em

definitivo, acumulando muitas parcelas vencidas), caberá ao interessado renunciar ao excedente para ter satisfeito o seu crédito via RPV ou através de precatório. Em não sendo atendida a requisição judicial, o magistrado dispõe doravante de autorização para determinar o sequestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão (art. 17, § 2º), o que muito facilita a efetividade processual, não só pelo instrumento de coerção, mas, sobretudo, pelo temor de sua utilização.

A matéria recursal também contribuiu sobremaneira para a racionalização do processo especial, evitando que as turmas recursais, a exemplo das cortes de apelação, se vissem desnecessariamente assoberbadas de trabalho. Consoante a Lei nº 10.259/2001, não cabe recurso contra provimentos do primeiro grau de jurisdição, salvo em relação às decisões interlocutórias concessivas de medidas cautelares tratadas no art. 5º da lei e nos casos de sentenças definitivas. É dizer: é incompatível com o procedimento dos JEFs a apresentação de recurso contra decisão interlocutória que defere ou indefere a realização de perícia, a oitiva de testemunhas, a dilação de prazo, etc. Pelos mesmos motivos, não cabe recurso contra sentenças terminativas, assim entendidas aquelas que extinguem o processo sem apreciação de seu mérito (art. 5º), nem se há de falar em reexame necessário das sentenças de primeiro grau pela superior instância (art. 13).

Prevê, a norma, a instituição de juízos coletivos, de cunho regional ou nacional, competentes para apreciar pedido de uniformização de interpretação de lei federal quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por turmas recursais na interpretação da lei, que será julgado em reunião conjunta das turmas da mesma região em conflito, sob a presidência do juiz coordenador ou pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, presidida pelo coordenador da Justiça Federal, se a divergência for entre turmas

de diferentes regiões ou se a decisão contrariar súmula ou jurisprudência dominante do STJ.

Caberá, ainda, ao Superior Tribunal de Justiça analisar recurso contra decisão da Turma Nacional — sempre quanto a questões de direito material — que contrariar súmula por ele editada ou jurisprudência ali dominante, caso em que poderá o relator conceder, de ofício ou a requerimento do interessado, medida liminar determinando a suspensão dos processos nos quais a controvérsia esteja estabelecida, se plausível o direito invocado e presente fundado receio de dano de difícil reparação. Os pedidos de uniformização idênticos recebidos pelas turmas recursais deverão ficar retidos nos autos até o pronunciamento do STJ sobre a matéria.

Interessante ressaltar que o art. 14, § 7º, instituiu uma espécie de *amicus curiae* no procedimento dos juizados ao admitir que terceiros interessados, ainda que não sejam partes no processo, se manifestem no prazo de trinta dias. A inovação indubitavelmente representa um retrocesso que comprometerá a regular tramitação do processo sempre que instaurado o incidente. Melhor mesmo que se mantivesse a regra geral prevista no art. 10, da Lei nº 9.099/95 (“Não se admitirá, no processo, qualquer forma de intervenção de terceiro nem de assistência. Admitir-se-á o litisconsórcio.”), uma vez que os juizados não são o foro mais adequado para a discussão de matérias de relevo coletivo.

Por fim, é possível a interposição de recurso extraordinário, nas hipóteses previstas na Constituição Federal (art. 102, III), aplicando-se, quanto ao seu processamento, as regras acima citadas (art. 15).

Apesar de os recursos previstos nas ações sujeitas ao rito dos JEFs superarem em muito os dos juizados instalados nos estados, como consolo deve ser ressaltada a sensibilidade do legislador ao vedar a apreciação de matéria processual às instâncias assim consideradas “não

ordinárias”. Nunca é demais lembrar que as discussões acerca da violação do direito adjetivo correspondem à maior parte dos recursos levados a cortes superiores. Isso, sem dúvida, denota uma inexplicável inversão de valores, ordinariamente provocada pela Fazenda Pública, na medida em que a apreciação da regularidade instrumental consome mais energias dos órgãos julgadores que a análise do direito material propriamente dito.

Ainda em prol das medidas de aproximação com os jurisdicionados, tem-se a previsão do art. 22, parágrafo único, que, a exemplo do estabelecido no art. 107, § 2º, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, dispõe que o juiz federal, “quando exigirem as circunstâncias, poderá determinar o funcionamento do Juizado Especial em caráter itinerante, mediante autorização prévia do Tribunal Regional Federal, com antecedência de dez dias”.

Os juizados itinerantes elevam o nome da Justiça Federal promovendo a inclusão social e democratizando o exercício de cidadania àqueles que não dispõem de condições físicas ou recursos materiais para comparecerem até a sede do Juizado Especial Federal; ao mesmo tempo, injetam dinheiro nos municípios, que passam a contar com maior circulação de riquezas em suas fronteiras.

Ainda como providência essencial para que os Juizados Especiais Federais fossem instalados livres dos entulhos processuais que vinham se arrastando até então, o art. 25 proibiu a redistribuição das causas ajuizadas até a data de seu funcionamento. Sem essa previsão, certamente os JEFs teriam entrado em colapso logo no primeiro dia de seu funcionamento, visto que um número considerável das causas que tramitavam (e ainda tramitam) nas varas comuns da Justiça Federal seria deslocado para os JEFs.

3 A NOVA GESTÃO DO PROCESSO CIVIL — INOVAÇÕES CRIATIVAS INDEPENDENTES DE LEGISLAÇÃO

Apesar de muitas terem sido as contribuições da legislação para a garantia da celeridade processual nos JEFs, o mais surpreendente — e aqui penso ser um dos pontos mais importantes deste trabalho — foi o produzido pela criatividade de todos os envolvidos no compromisso de assegurar maior acessibilidade ao Poder Judiciário e de aprimorar essa que vem sendo desenhada como a “Justiça do futuro”.

As agruras iniciais por que passaram os juízes e servidores lotados nos Juizados Especiais fomentaram a interlocução até então inexistente no imenso arquipélago da Justiça Federal, de modo que as diversas unidades judiciárias, aqui metaforicamente denominadas como *universos insulares*, passaram a utilizar técnicas e inovações adotadas por outros juízos. Esse exercício de aproveitamento de técnicas exitosas, que os administradores denominam *benchmarking*, viabilizou que experiências de sucesso fossem estendidas a outros juizados, multiplicando-se os bons resultados alcançados.

A nova visão de justiça demanda do magistrado a assunção do papel de administrador das inúmeras tarefas que a cada dia se lhe apresentam. A figura do juiz que somente tem o controle dos feitos que chegam até a sua mesa não mais se adequa aos anseios sociais da modernidade. O juiz moderno deve estar a par do que ocorre na secretaria, sendo dever de ofício velar pela regular movimentação da engrenagem judiciária da qual detém o comando, providenciando que os processos não fiquem sem andamento, que os despachos, as decisões e sentenças sejam publicados, que as requisições de pagamento sejam expedidas, que os autos findos sejam arquivados, etc. Ao mesmo tempo, é atribuição do juiz identificar os pontos de estrangulamento no cartório para a imediata

implementação de mecanismos eficazes à superação dessas dificuldades. É dizer: o magistrado do século XXI preenche o seu tempo tanto com as atividades gerenciais quanto judicantes.

Por essas e outras é que a cultura dos juízes vem mudando: a peroração acadêmica não cabe mais nos dias atuais. Em boa verdade, o que todo jurisdicionado busca é a agilidade na solução de suas demandas e a eficácia das decisões, não uma peça processual literária. A eloquência do julgado satisfaz apenas o seu prolator, e este, por razões éticas, não deve se valer do direito da parte para exercitar erudição. Por isso, não vem interessando mais à grande maioria dos magistrados ser apontado como o culto prolator de memoráveis decisões de denso teor filosófico. Preferem ser conhecidos como eficientes gestores que sabem conduzir os feitos que lhes são submetidos à apreciação em tempo razoável e sem extrapolar os prazos processuais. As vaidades, aos poucos, vão cedendo ao pragmatismo voltado ao interesse público. A tanto se some que as promoções por merecimento devem doravante observar critérios objetivos, daí por que a cada dia mais juízes despertam o interesse pela aplicação em suas organizações das técnicas e rotinas administrativas experimentadas por outras varas.

Essa mudança de atitude também foi incentivada pela instalação de modernos programas de movimentação processual, dotados de ferramentas valiosas para aferição da produtividade da secretaria. Através deles, podem ser emitidos inúmeros relatórios, a depender do interesse (número de processos movimentados, quantidade de feitos aguardando análise inicial, audiências designadas, etc.), despertando uma saudável “competição” entre os juízos. Nessa senda, os órgãos de direção do Poder Judiciário e as associações classistas, notadamente o Conselho da Justiça Federal e a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), vêm fomentando a ampla divulgação e o compartilhamento das melhores

práticas entre os Juizados Especiais Federais através da realização de eventos voltados à administração da Justiça, a exemplo das “Mostras da Qualidade” e do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (Fonajef).

Para que a criação dos juizados não passasse despercebida pela população, os juízes iniciaram uma campanha institucional de informação às pessoas acerca da nova modalidade disponibilizada de acesso à Justiça. As assessorias de comunicação das seções judiciárias cuidaram de enviar aos meios de comunicação *releases* contendo as principais informações a serem divulgadas. Ao mesmo tempo, diversas entrevistas foram concedidas por juízes e servidores, passando o tema a ocupar destaque na pauta da imprensa.

Esse primeiro passo foi importante, pois, através dele, o Poder Judiciário se expôs, abandonando a velha tradição de órgão estatal equidistante que só fala nos autos. Realmente sua postura deveria condizer com as exigências da nova norma, e a aproximação com o povo era uma das prioridades. Assim, buscou-se conscientizar os jurisdicionados acerca de seus direitos mediante a confecção de cartilhas informativas, chegando-se ao ponto de esclarecer em quais situações a causa poderia ser acolhida ou não. Em verdade, até então era impensável que magistrados adotassem atitudes do gênero. Os juizados, porém, por representarem um modelo de justiça diferenciada, portanto mais moderna, mais interativa, mais parceira, vieram mesmo para derrubar todos os preconceitos.

A propósito das cartilhas, também foram elaboradas apostilas e resumos direcionados aos juízes e servidores contemplando as questões mais recorrentes nos JEFs, facilitando o entendimento da causa de pedir (nem sempre bem esclarecida na inicial) e viabilizando a identificação dos pontos importantes para o deslinde da ação. Como exemplo, cite-se a estratégia descoberta nas cartas de concessão para a identificação dos

segurados com direito à revisão do benefício pela correção do IRSM de fevereiro de 1994 (os que faziam jus necessariamente teriam asteriscos em alguns salários de contribuição ali declinados). Ideias simples, mas que muito facilitaram as atividades cartorárias.

Oferecidos para juízes e servidores em convênio com instituições de ensino, os cursos de capacitação igualmente têm fomentado iniciativas de impacto no gerenciamento das atividades dos juizados, democratizando a gestão da organização e motivando a busca de novas descobertas. O elevado grau de qualificação dos servidores da Justiça Federal é de todos conhecido. Por falta de estímulo, porém, durante muito tempo talentos de pessoas que muito tinham a colaborar permaneceram ocultos. Os cursos elevaram a autoestima dos servidores que tinham o interesse de crescer profissionalmente e os convidaram a pensar ativamente na Justiça do futuro, dando-lhes liberdade para propor iniciativas necessárias à melhoria do serviço que executam.

Muitas demandas repetitivas foram apresentadas, sobretudo as que versavam sobre reajustes de benefícios de prestação continuada, consumindo quase toda a força de trabalho das secretarias de varas. Essas causas foram ajuizadas, em sua maioria, antes da virtualização do processo no âmbito da 5ª Região, demandando a autuação, registro e distribuição da petição inicial, numeração de folhas, oposição de carimbos de conclusão, impressão de folha com o despacho, assinatura do servidor e do juiz, elaboração de mandado de citação, etc. Como primeiro passo à racionalização dos serviços, instituiu-se o trabalho em lotes, de forma que todas as ações repetidas e que se encontravam na mesma fase processual passaram a tramitar concomitantemente para facilitar a sua movimentação e a confecção dos expedientes.

Para maximizar o trabalho do cartório, muitos juízes resolveram remeter os feitos de logo aos réus, independentemente de numeração de

folhas, despacho ou mandado de citação, evitando o desgaste inútil da máquina judicial em tarefas pouco relevantes para a solução da causa. Com o tempo, verificou-se que as procuradorias não tinham estrutura para receber, acompanhar e contestar cada um daqueles milhares de feitos, tanto que algumas trabalharam no sistema de cotas (acordo realizado com os juizados de só receberem determinados processos por semana). Ocorre que não havia razão para a adoção dessa providência, pois as contestações eram modelos genéricos assemelhados a carimbos impressos que não enfrentavam as peculiaridades de cada caso nem se referiam à situação particular do autor (muitas nem sequer faziam menção ao número do processo).

Daí surgiu a iniciativa de se arquivarem os modelos de contestação em cartório a valerem para todos os feitos análogos, independentemente de despacho citatório. A ideia foi bem aceita, pois a um só tempo agilizaria a tramitação do feito, como evitaria que os procuradores e o pessoal de apoio praticassem atos desprovidos de utilidade. Igual procedimento foi adotado com as razões e contrarrazões de apelação dos entes públicos referentes a essas demandas.

Sem dúvida, a medida foi fundamental para alentar todos os que àquele tempo trabalhavam no limite de suas forças, tamanha era a quantidade de ações versando sobre o mesmo assunto. A que veiculava a obrigatoriedade da correção dos benefícios previdenciários pelo IGP-DI, por exemplo, foi uma das que mais contribuíram para o colapso inicial por que passaram os JEFs. A tese invocava a aplicação do art. 2º da Medida Provisória nº 1.415 (29.4.1996), que fixou o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), aferido pela Fundação Getúlio Vargas, como o novo indexador para o reajuste dos benefícios previdenciários. Até que o Supremo Tribunal Federal decidisse pela inaplicabilidade do indexador no RE nº 376846/SC, alguns juízes que

já haviam formado sua convicção nesse mesmo sentido passaram a suspender a distribuição dessas causas com fulcro no art. 14, § 5º, da Lei nº 10.259/2001, evitando, com isso, desperdício de trabalho.

Outra questão que gerou grande procura aos JEFs foi a relativa à correção monetária dos depósitos no Programa de Integração Social e no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) nos mesmos moldes das ações de correção das contas fundiárias do FGTS. A maior parte dos juízes entendeu de reconhecer, inclusive de ofício, a prescrição. Tal ocorreu antes mesmo da nova redação do art. 219, § 5º, do CPC, conferida pela Lei nº 11.280/2006. O mesmo se verificou quanto às ações envolvendo a revisão dos benefícios previdenciários considerados, quando da sua conversão em URVs, os valores integrais (e não nominais) da prestação nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, utilizando-se a URV do primeiro dia do mês, e não do último, ao contrário do critério adotado pelo INSS. Milhares de processos sobre essa matéria povoaram em vão as prateleiras e os birôs da Justiça Federal até o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal em favor da autarquia previdenciária (RE nº 313382/SC).

Apesar dessas circunstâncias que muito dificultaram a administração dos juizados, foi através delas que se apresentaram soluções revolucionárias em matéria de inovação jurisdicional. Tudo sem a necessidade de uma só lei ou resolução.

Com a pacificação das decisões de primeiro grau nesses exemplos e a sua manutenção pelas instâncias recursais, os JEFs passaram a atuar ativamente, procurando informar à população o posicionamento reiteradamente adotado pelos juízes a fim de evitar uma falsa expectativa nos jurisdicionados e, ainda, que mais ações fossem apresentadas desnecessariamente.

Ainda assim, houve muita insistência por parte das pessoas no

ajuizamento dessas demandas, notadamente dos advogados ávidos por acumularem ganhos fáceis através da multiplicação dos desprezíveis honorários advocatícios que eram antecipados pelos supostos titulares de direitos nas filas dos juizados (há notícias de profissionais cobrando R\$ 10,00 por petição nas causas do PIS/Pasep). Dessa forma, mesmo a afixação dos modelos de sentenças adotados pelos juízes sobre o assunto nos quadros de aviso dos fóruns não impediu que a avalanche de processos inúteis invadissem os protocolos dos juizados.

Para neutralizar o problema que inviabilizaria o seu funcionamento, a solução foi adotar uma medida bastante audaciosa, mas ao mesmo tempo inteligente e eficaz: o julgamento antecipado de improcedência da lide ou a tese da improcedência *prima facie*. De acordo com a tese adotada em vários juizados do Brasil, concomitantemente ao recebimento da petição inicial, o juiz resolve o mérito da ação rejeitando o pedido inicial, sem a citação da parte adversa, tomando como fundamento o disposto no art. 557, CPC, por analogia. Ou seja, um julgamento célere e sem nulidades e que acabou por ser definitivamente absorvido pela legislação processual (art. 285-A, CPC).

O avanço, contudo, não se contentou com essa medida. Em um segundo momento, percebeu-se que a reprodução de milhares de sentenças idênticas consumia desnecessariamente tempo e recursos. De fato, era grande o desperdício de papel, de energia elétrica, de *toners* e de cartuchos de impressão, de tinta de caneta e de trabalho para imprimir milhares de cópias, assiná-las e juntá-las aos autos. Se a sentença era a mesma aplicada a todos os feitos, por que não encontrar uma solução mais compatível com os princípios do juizado e que atingisse o mesmo resultado com menos trabalho?

Pela regra tradicional, a cada processo corresponde uma sentença que, a par dos elementos identificadores da ação, deve conter uma conclusão extinguindo-o sem a apreciação de seu mérito ou

solucionando a questão de fundo. Quebrando a premissa, as sentenças de improcedência *prima facie* passaram a ser prolatadas em bloco. Mediante um só provimento judicial, passou-se a decidir “n” demandas com identidade de pedidos e de causa de pedir, bastando, para tanto, a referência, no corpo do julgado, aos processos aplicáveis.

Convém destacar que, sob a óptica processual, a sentença em bloco também não é nula. Não há nenhum prejuízo às partes; ao contrário, o provimento observa todos os requisitos do art. 458 do CPC (ressalvado o relatório, dispensado pelo art. 38 da Lei nº 9.099/95) e, a um só tempo, atende ao ideal de Justiça informal e célere. Aliás, nunca é demais relembrar que, segundo a Lei Geral dos Juizados Especiais, “Os atos processuais serão válidos sempre que preencherem as finalidades para as quais forem realizados, atendidos os critérios indicados no art. 2º desta Lei”, não sendo possível pronunciar nenhuma nulidade sem que tenha havido prejuízo (art. 13, *caput*, e § 1º).

Interessante asseverar que, dos milhares de processos julgados em bloco pelos juizados versando sobre causas desse jaez, não há notícias de nenhum recurso provido sob o fundamento de sua nulidade.

Superada a questão, novo impasse adveio na sequência: o número elevado de sentenças prolatadas congestionou os serviços da secretaria, que teria de intimar partes e advogados da decisão. Três soluções se apresentaram. A primeira consistiria na expedição de edital de intimação coletivo. A segunda, na designação de audiência pública coletiva de julgamento de casos idênticos. Muitos juizados, no entanto, adotaram outra, de cunho estritamente prático: a secretaria não realizaria uma só intimação, remetendo os autos de logo ao arquivo; em comparecendo o interessado ao fórum para obter informações sobre o seu processo, ou mesmo telefonando com o mesmo objetivo, seria de logo intimado, certificando-se o ocorrido para que o prazo recursal tivesse seu início.

Embora reprovável do ponto de vista exclusivamente processual, o arquivamento de processos antes da intimação das partes e, portanto, do seu trânsito em julgado, atendeu às necessidades prementes da ocasião e, ao mesmo tempo, não prejudicou quem se dispusesse a recorrer.

Mais avançado, porém, foi o registro de sentenças em cartório. Adotado o mesmo princípio inerente ao depósito das contestações e razões de apelação, no momento em que a parte protocolava a petição inicial já era imediatamente informada do resultado desfavorável do julgamento, saindo dali de logo intimada com cópia da sentença-padrão. A medida pode ser polêmica, mas também não há relatos de reforma desses julgados.

Até aqui, verifica-se que a criatividade foi exercitada apenas para eliminar os trabalhos inúteis. E quanto às ações repetitivas de procedência? Como operacionalizar a liquidação nos feitos que invocam teses procedentes e cujos resultados dependem da situação particular de cada parte? Tal se deu com as demandas relativas à concessão de benefícios entre março de 1994 e fevereiro de 1997 com base na correção do IRSM do mês de fevereiro de 1994 pelo percentual de 39,64%. Nesse caso, considerando que nem todos os segurados eram titulares do direito, mas apenas os que se aposentaram naquele intervalo, de partida fez-se necessário um movimento de esclarecimento da população. Infelizmente, os resultados dessa interlocução não puderam ser aferidos na pesquisa, pois não se tem ideia de quantas pessoas desistiram de procurar os juizados em razão dos esclarecimentos. Presume-se que, não fosse a informação, a situação teria sido bem mais alarmante do que a verificada.

Depois de identificados quais autores satisfaziam os requisitos para a revisão, o problema se instaurou nas contadorias (frise-se que nessas situações também foi adotada a sistemática da contestação-padrão depositada em cartório para agilização dos feitos). De fato, os cálculos não eram uma barreira fácil de ser transposta. Embora simples em

essência, a operação contábil exigia muita atenção, pois cada segurado se encontrava em uma situação própria. Como se não bastasse, milhares eram os pedidos que seriam julgados procedentes.

Com o auxílio do INSS, foram instaladas nos computadores dos servidores de todos os setores e até nos dos juízes planilhas contendo os parâmetros para a confecção dos cálculos. Todos colaboraram, e, em pouco tempo, as ações foram naturalmente julgadas. Sem a adoção dessa medida simples, e não fosse a cooperação dos envolvidos, o problema não teria sido superado.

No que toca aos pedidos de revisão da Renda Mensal Inicial (RMI) mediante a aplicação da variação pela ORTN/OTN na atualização dos cálculos de contribuição — outra causa que se multiplicou pelos juizados —, como a questão diz respeito a benefícios concedidos antes de 1988, em muitos casos o INSS não mais possuía em seus arquivos o processo administrativo originário do benefício. A falta dessa documentação estava impedindo que a controvérsia fosse solucionada, pois, sem o histórico das contribuições, não haveria como se encontrar o novo valor da RMI. Ocorre que uma feliz iniciativa da Seção Judiciária de Santa Catarina desenvolveu uma tabela de cálculos para ser utilizada na situação descrita e que foi recepcionada por todos os juizados da 5ª Região para viabilizar a liquidação prévia ao julgamento. Por sua praticidade, essa tabela foi objeto de súmula da Turma Nacional de Uniformização da Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais (verbete nº 38).

Igualmente importante é investir na forma como são conduzidas as audiências, uma vez que o procedimento prima pela oralidade, daí por que esse ato deve ser simples e objetivo. E, apesar de ser essencial a manutenção do respeito e da cordialidade entre juiz, partes e procuradores, devem ser abolidas as medidas e os exageros formais, bem como o uso de terminologia que atrapalhe a comunicação e a finalidade da audiência:

a colheita da prova para a formação da convicção do magistrado. Há, inclusive, quem sustente que os trajes por ele usados devem ser mais informais, para fomentar a aproximação.

Dentre as outras inúmeras medidas adotadas para a rapidificação dos julgamentos, podem ser citadas: o registro de atos processuais em sistemas de armazenamento de arquivos de áudio e vídeo; a comunicação dos atos processuais por correio eletrônico; mutirão de audiências de instrução e julgamento; racionalização das perícias e a sua realização nas dependências dos fóruns; instalação de postos do INSS nos juizados para o cumprimento das ordens judiciais; compartilhamento do banco de dados do INSS com os juizados; instalação de postos avançados dos JEFs em bairros e municípios; parcerias com as universidades; liquidação das sentenças pelos próprios juízes e servidores dos JEFs; e a implantação do processo eletrônico.

4 A ESTRUTURA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS NA 5ª REGIÃO E OS RESULTADOS DO NOVO MODELO

Das 79 varas instaladas na 5ª Região, 27 processam causas afetas aos Juizados Especiais Federais, sendo treze com competência privativa dos Juizados Cíveis² e catorze com competência concorrente à jurisdição comum, distribuídas da seguinte forma:

ESTADO	JEFS AUTÔNOMOS	JEFS ADJUNTOS	TOTAL
ALAGOAS	1 em Maceió	1 em Arapiraca	2
CEARÁ	3 em Fortaleza 1 em Sobral 1 em Juazeiro do Norte	1 em Limoeiro do Norte	6

PARAÍBA	1 em João Pessoa 1 em Campina Grande	1 em Souza	3
PERNAMBUCO	3 no Recife	2 em Petrolina 2 em Caruaru 1 em Salgueiro 1 em Garanhuns 1 em Serra Talhada	10
RIO GRANDE DO NORTE	1 em Natal	1 em Caicó 1 em Mossoró	3
SERGIPE	1 em Aracaju	1 em Itabaiana 1 em Estância	3

Consoante dados colhidos no sítio eletrônico do Conselho Nacional da Justiça (A Justiça em Números), vislumbra-se a seguinte evolução na Justiça Federal, comparando-se os casos novos distribuídos às varas comuns e aos JEFs no período de 2003 a 2006, no âmbito da 5ª Região³:

Casos Novos	2003	2004	2005	2006
Varas Comuns	205.323	38.096	270.199	46.464
JEFs	77.318	131.845	186.145	152.485

Tal nos leva a concluir que, se a Justiça Federal ainda não tivesse instalado os Juizados Especiais, 49,44% dos processos novos do período considerado seriam solucionados em muito mais tempo do que atualmente estão sendo (560.082 ações comuns + 547.793 ações dos JEFs = 1.107.875). Mesmo ressalvando que a análise não leva em conta as causas reprimidas, é de se reconhecer que os juizados ocuparam um espaço de destaque dentro do Poder Judiciário da 5ª Região, conferindo ao jurisdicionado maior “oferta” de justiça.

Tomando-se agora por base o número de processos novos distribuídos a cada um dos juízes lotados nas varas comuns e nos JEFs, somados aos feitos pendentes de julgamento, a estatística da 5ª Região pode ser assim resumida:

Ano 2003	Justiça comum de primeiro grau⁴	JEFs
Casos novos por magistrado	2.161,29	4.832,38
Carga de trabalho	7.225	6.264
Taxa de congestionamento	85,85%	70,77%

Ano 2004	Justiça comum de primeiro grau⁵	JEFs
Casos novos por magistrado	409,63	10.142
Carga de trabalho	6.031	17.145
Taxa de congestionamento	88,07%	58,23%

Ano 2005	Justiça comum de primeiro grau⁶	JEFs
Casos novos por magistrado	2.329,30	6.648
Carga de trabalho	2.456	6.891
Taxa de congestionamento	19,34%	27,92%

Ano 2006	Justiça comum de primeiro grau⁷	JEFs
Casos novos por magistrado	494	7.261
Carga de trabalho	2.638	12.592
Taxa de congestionamento	66,02%	37,65%

A conclusão da análise dos números a que se chega é que, ressalvado o ano de 2005, os Juizados Especiais sempre mantiveram uma

taxa de congestionamento inferior à das varas comuns, malgrado a carga de trabalho de cada magistrado ser maior.

Um ponto, todavia, merece ser ressaltado: os números não atendem integralmente aos objetivos da pesquisa, pois, quanto às varas identificadas como “primeiro grau”, não há a particularização das que contemplam juizados adjuntos, das que têm competência plena, ou exclusivamente cível ou criminal, supondo-se que estejam excluídas desse universo apenas as que processam execução fiscal, assim entendida como uma das modalidades de execução de título extrajudicial, visto que essas demandas foram elencadas à parte no relatório publicado. Também merecem ser depurados os números que dizem respeito aos procedimentos especiais e demais ações que não poderiam se sujeitar ao rito dos JEFs (por exemplo, mandados de segurança, desapropriações, ações civis públicas, ações criminais, etc.).

Analisando os números fornecidos pela Corregedoria-Geral da 5ª Região, tem-se na sequência o quadro de processos julgados⁸ no ano de 2005:

ESTADO	CLASSE 29⁹	CLASSE 169¹⁰
ALAGOAS	5.509	7.480
CEARÁ	10.912	5.852
PARAÍBA	6.069	14.337
PERNAMBUCO	11.364	15.650
RIO GRANDE DO NORTE	3.097	5.933
SERGIPE	2.282	16.426
TOTAL	39.233	65.678

Já em relação ao exercício de 2006, o resultado foi o seguinte:

ESTADO	CLASSE 29	CLASSE 169
ALAGOAS	1.894	26.299
CEARÁ	9.548	41.133
PARAÍBA	3.539	19.927
PERNAMBUCO	7.349	49.560
RIO GRANDE DO NORTE	1.964	17.891
SERGIPE	1.605	12.005
TOTAL	25.899	166.815

Quanto ao período de janeiro a junho de 2007, os números são:

ESTADO	CLASSE 29	CLASSE 169
ALAGOAS	731	11.499
CEARÁ	4.359	8.790
PARAÍBA	1.412	9.360
PERNAMBUCO	2.183	24.294
RIO GRANDE DO NORTE	806	8.391
SERGIPE	851	3.698
TOTAL	10.342	66.032

Considerados os processos arquivados no ano de 2005, o panorama é o seguinte:

ESTADO	CLASSE 29	CLASSE 169
ALAGOAS	6.583	2.649
CEARÁ	12.285	130
PARAÍBA	11.157	8.573
PERNAMBUCO	14.680	7.103
RIO GRANDE DO NORTE	6.818	2.779
SERGIPE	1.813	7.130
TOTAL	53.336	28.364

Já em 2006, a situação se apresentou nos termos do quadro abaixo:

ESTADO	CLASSE 29	CLASSE 169
ALAGOAS	2.431	18.541
CEARÁ	16.005	55.640
PARAÍBA	4.762	16.245
PERNAMBUCO	8.048	51.156
RIO GRANDE DO NORTE	5.347	7.679
SERGIPE	1.516	16.534
TOTAL	38.109	165.795

Na sequência, ver-se-á o número de feitos remetidos ao arquivo no período de janeiro a junho de 2007:

ESTADO	CLASSE 29	CLASSE 169
ALAGOAS	826	12.032
CEARÁ	6.481	5.789
PARAÍBA	1.417	5.834
PERNAMBUCO	2.705	23.566
RIO GRANDE DO NORTE	2.661	5.130
SERGIPE	582	9.769
TOTAL	14.672	62.120

Em resumo: desde o início da pesquisa, os JEFs demonstraram maior aptidão para solucionar as demandas de natureza cível que antes eram submetidas ao rito comum ordinário, uma vez que, mesmo contando com um menor número de unidades, de juízes e de servidores, foram responsáveis, no período de janeiro de 2005 a junho de 2007, pelo julgamento de 298.525 processos da Classe 169 (Procedimento Especial do Juizado Federal) diante dos 75.474 (Classe 29 – Ação Ordinária) pelas varas comuns, o que representa 79,81% do universo das 373.999 ações cíveis (classes 29 e 169). Caso fossem computados os 20.667 acordos

homologados nos JEFs, o número de processos julgados saltaria para 394.666, e o percentual passaria para 80,87%.

Ainda quanto aos acordos, embora não se tenha o número de transações realizadas pelas varas comuns, os dados apontam que apenas 6,47% das causas solucionadas pelos Juizados Especiais Federais o foram através dessa modalidade de resolução de conflito.

Igualmente, dos 362.396 processos arquivados no lapso temporal considerado, 256.279 foram oriundos dos JEFs (70,72%), ao passo que apenas 106.117 provieram das varas comuns (29,28%).

Por dever de honestidade, haverá de ser levado em conta que as varas cíveis não julgam e arquivam apenas os feitos da Classe 29 e que praticamente todos os processos dos Juizados Especiais Cíveis são cadastrados sob a Classe 169. A intenção da pesquisa não é fazer um paralelo entre a produtividade de varas comuns *versus* juizados, e sim demonstrar que, antes da Lei nº 10.259/2001, causas de pequena complexidade eram injustamente submetidas ao mesmo rito processual previsto para as demandas de indagação mais elevada, o que afastava do Poder Judiciário grande universo de injustiçados.

Registre-se também que esses referenciais não representam tudo o que se pretendia demonstrar em matéria de comparação. Aqui se deixa de considerar o número de feitos remetidos às instâncias superiores e o tempo médio gasto com a apreciação dos recursos e com o pagamento dos créditos, parâmetros importantes para a medição do grau de efetividade dos processos. Mas, de certa forma, a partir do instante em que se verifica que, de todos os feitos julgados em primeiro grau de jurisdição no período, 80% provêm dos juizados, pressupõe-se quão irracional e prejudicial é a sistemática adotada no procedimento ordinário, o qual, de *lege ferenda*, deveria incidir apenas sobre as ações mais complexas.

Outro ponto objeto da análise dos dados coletados diz respeito à

particularidade de os juizados estarem ou não vinculados a uma unidade judiciária com processos submetidos a outros procedimentos. A Lei nº 10.772/2003 criou 183 varas destinadas precipuamente à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País (art. 1º, *caput* e §§ 2º e 3º). A baixíssima taxa de interiorização da Justiça Federal da 5ª Região (havia uma vara em Petrolina e duas em Campina Grande até então), aliada à elevada necessidade de instalação de JEFs e ao número insuficiente de novas unidades, levaram o TRF a instalar alguns juizados autônomos nas capitais e em cidades como Sobral, Juazeiro do Norte e Campina Grande e varas nas demais cidades do interior com juizados adjuntos, única forma de atender a um só tempo às carências da região.

Preliminarmente acreditou-se que não seria conveniente a superposição das competências sujeitas aos ritos comum e especial em uma só unidade judiciária. Em outras palavras, cogitava-se que a criação de vara com juizado adjunto não atenderia à filosofia para a qual o rito especial fora forjado, pois o diminuto número de servidores seria dividido entre diversas atividades (setores cível, criminal, de execução fiscal, do juizado adjunto, contadoria, assessoria, atermação, protocolo e distribuição, administração predial, etc.), de forma que inexoravelmente alguma(s) delas seria(m) sacrificada(s). Pensou-se que, voltando os processos de pequenas causas a concorrer com as causas complexas, as tributárias, de improbidade administrativa, mandados de segurança e até criminais, poderiam ser contaminados com os formalismos do rito tradicional, prejudicando as partes que deveriam ver nos JEFs uma solução, e não a renovação de um problema que acompanhou a história da Justiça Federal por longos anos.

Contudo, surpreendentemente da análise dos dados compilados pela Corregedoria-Geral do TRF da 5ª Região, detectou-se que a previsão

não se observou. Fazendo um paralelo entre o tempo médio de um processo de competência do JEF (Classe 169¹¹), desde sua distribuição até a prolação da sentença, tem-se o seguinte quadro, considerados os feitos que tramitam em juizados autônomos:

MÉDIA DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS ENTRE A DISTRIBUIÇÃO E A SENTENÇA (EM DIAS)		
JEFs Autônomos	Processos Físicos¹²	Processos Virtuais
6ª Vara/AL	—	124
13ª Vara/CE	349	164
14ª Vara/CE	337	147
17ª Vara/CE	98	151
19ª Vara/CE	122	98
21ª Vara/CE	371	130
7ª Vara/PB	345	260
9ª Vara/PB	—	156
14ª Vara/PE	126 ¹³	106
15ª Vara/PE	110,5 ¹⁴	107
19ª Vara/PE	—	167
7ª Vara/RN	—	158
5ª Vara/SE	—	206 ¹⁵
MÉDIA	232,31	151,84

De outra ponta, o quadro relativo aos processos que correm nos JEFs Adjuntos demonstra os dados que seguem:

MÉDIA DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS ENTRE A DISTRIBUIÇÃO E A SENTENÇA (EM DIAS)		
JEFs Adjuntos	Processos Físicos¹⁶	Processos Virtuais
8ª Vara/AL	—	98
15ª Vara/CE	189	166
8ª Vara/PB	—	179
8ª Vara/PE	—	146
16ª Vara/PE	—	174
17ª Vara/PE	—	113
18ª Vara/PE	—	138
20ª Vara/PE	—	51
23ª Vara/PE	—	145
24ª Vara/PE	—	148
8ª Vara/RN	—	117
9ª Vara/RN	—	118
6ª Vara/SE	153	92 ¹⁷
7ª Vara/SE	273	65,5 ¹⁸
MÉDIA	205	125,03

Como visto, o rendimento dos feitos nos JEFs Adjuntos foi até superior ao dos que se encontravam nos juizados autônomos. Ao passo que os processos físicos levaram aproximadamente 232,31 dias da distribuição à sentença nas varas com competência exclusiva dos juizados, os mesmos feitos exigiram apenas 205 dias nos juizados adjuntos. O mesmo se diga quanto aos processos virtuais (151,84 dias contra 125,03 dias nos adjuntos).

Ressalve-se, é certo que os JEFs autônomos foram instalados nas cidades em que a demanda processual por esse procedimento é maior, daí por que deve ser considerado na avaliação que os juizados da capital (todos autônomos) e das grandes cidades do interior dotadas

de ampla jurisdição territorial (Campina Grande, Sobral¹⁹ e Juazeiro do Norte) recebem uma quantidade de feitos em muito superior aos juizados adjuntos, os quais foram implantados nos municípios com baixa população ou com competência territorial mais reduzida. A análise, portanto, não pode ignorar a proporcionalidade entre o número de processos existentes em cada unidade, na medida em que, em regra, o número de juízes e de servidores é o mesmo em cada uma das varas, independentemente da quantidade de trabalho.

Por fim, alguns juizados instalados no interior dos estados receberam processos redistribuídos da capital, quando de sua implantação, ao passo que outros não, o que é decisivo para uma análise totalmente isenta.

CONCLUSÕES

Apesar de tudo o que já foi feito, para que os JEFs se aperfeiçoem muito ainda há a ser aperfeiçoado. Como primeira providência, sugere-se a criação de mais cargos de servidores de modo que equipare o quantitativo dos JEFs às varas comuns, além daqueles específicos para as necessidades peculiares dos juizados: técnicos em informática, contadores, médicos, psicólogos do trabalho e assistentes sociais. Cada juizado deveria funcionar prioritariamente com o mínimo de dois juízes a ele dedicados exclusivamente. As turmas recursais igualmente têm de ser estruturadas com os cargos próprios de juízes e de servidores, em quantitativo semelhante ao das varas. Os magistrados, por outro lado, necessitam de jurisdição plena a fim de que se dediquem às matérias submetidas à revisão pelas turmas e contribuam para consolidar a sua jurisprudência.

É recomendável, ainda, para a melhoria dos serviços: a) possibilidade de acompanhamento da movimentação processual através

do sistema Push pelos diversos meios de comunicação (internet, telefone celular, *pager*, fax ou *vox-mail*); b) reserva de processos físicos para carga via fax ou *e-mail*; c) implantação do serviço de informação processual por telefone; d) instalação de protocolos externos (tipo *drive-thru*) nos juizados localizados em regiões com poucas opções de estacionamento; e) pagamento de custas *on-line*; f) reunião de turmas por videoconferência, inclusive possibilitando sustentação oral por advogados com escritório fora do município onde ocorrer o julgamento; g) registro de presença das partes e testemunhas em audiência por biometria; h) pagamento dos créditos na agência bancária mais próxima do domicílio da parte; i) arquivamento automático dos processos logo após creditados os recursos da condenação, através de informações instantâneas entre o TRF e os juizados; j) audiências de conciliação coletivas quanto às causas repetidas que versarem sobre matéria exclusiva de direito; k) possibilidade de confirmação da autenticidade das citações e intimações nos endereços eletrônicos dos JEFs, tal qual ocorre em relação às certidões negativas emitidas pela Secretaria da Receita Federal; l) instituição de políticas de segurança de informações; m) melhoria das instalações dos juizados, dotando-os de ambientes e assentos suficientes para acomodar todas as pessoas que aguardam atendimento ou a realização das audiências; e n) a aquisição de unidades móveis equipadas para operacionalizar os juizados itinerantes nas localidades onde não existir estrutura adequada para a sua realização.

Por fim, a coordenação dos JEFs poderia envidar esforços para, dentro do possível e respeitadas as peculiaridades locais, padronizar os procedimentos em toda a região, sobretudo os modelos de atermação, e aperfeiçoar a interação entre os bancos de dados dos estados (processos comuns e especiais, quer físicos ou virtuais) para detecção de prevenção, litispendência ou coisa julgada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENUCCI, Renato Luís. A Tecnologia da Informação a Serviço da Agilidade da Prestação Jurisdicional. In: *Revista Direito Federal*, n. 75/76, Brasília: Ajufe, 2004.

BERMUDES, Sérgio. Meios de Aumentar a Eficiência dos Serviços da Justiça. In: *Revista da Ajuris* 44, Porto Alegre: Ajuris, 1988.

BOLLMANN, Vilian. *Juizados Especiais Federais*. São Paulo: Juarez de Oliveira.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Relatório do Congresso Nacional dos Juizados Especiais Federais*. Disponível em <http://www.justicafederal.gov.br>.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Diagnóstico de Funcionamento dos Juizados Especiais Federais*. Série Pesquisas do CEJ, 12: Brasília, 2003. Disponível em <http://www.cjf.gov.br>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *A Justiça em Números*. Disponível em <http://www.cnj.jus.br>.

CALMON, Eliana. A Democratização da Justiça. In: *Revista do CEJ*, n. 3, Brasília: CJF, 1997.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais*. São Paulo: Lumen Júris.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais Federais e Estaduais – Sinopses Jurídicas 15 – Tomo II*. 4. ed. São Paulo: Saraiva.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Teoria e Prática dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

COSTA, Marcelo Dolzany. O Dilema da Qualidade no Judiciário. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, n. 4, Brasília: TRF 1ª Região, 2001, pp. 29/31.

DIAS, Francisco Barros. *Direito do Jurisdicionado à Rápida Prestação Jurisdicional*. Série Cadernos do CEJ, volume 7, Brasília: CJF, 1995.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DIPP, Gilson. A Realidade da Administração da Justiça Federal. *Revista CEF*, n. 13, Brasília: CJF, 2001.

FIGUEIRA JR., Joel Dias. *Manual dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais*. São Paulo: RT.

FIGUEIRA JR., Joel Dias; LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *Comentários à Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais*. 2. ed. São Paulo: RT, 1997.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Aspectos Constitucionais dos Juizados de Pequenas Causas*. (Coletânea de estudos coordenada por Kazuo Watanabe).

GUEDES, Jefferson Carus. *Juizados Especiais Federais*. Rio de Janeiro: Forense.

GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Juizados Especiais Cíveis Federais*. Idéia Jurídica.

LEITE, Paulo Costa. A Importância de Aprimorar a Administração da Justiça. In: *Revista CEF*, n. 13, Brasília: CJF, 2001.

LIMA, George Marmelstein. Pela Racionalidade dos Expedientes

Forenses: o máximo de resultados com o mínimo de atos processuais. In: *Revista do TRF da 1ª Região*. Brasília: TRF 1ª Região, julho, 2003.

LIMA, George Marmelstein. *Organização e Administração dos Juizados Especiais Federais*. Disponível em <http://www.georgemlima.blogspot.com>.

NETTO, Luiz Fernando Silveira. *Juizados Especiais Federais Cíveis*. Belo Horizonte: Del Rey.

PEREIRA, Guilherme Bollorini. *Juizados Especiais Federais Cíveis*. São Paulo: Lumen Júris.

PEREIRA, Milton Luiz. *Amicus curiae*. Séries Cadernos do CEJ, volume 18, Brasília: CJF, 2002.

PIZZOLATTI, Rômulo. *Direito do Jurisdicionado à Rápida Prestação Jurisdicional*. Série Cadernos do CEJ, volume 7, Brasília: CJF, 1995.

SCARTEZZINI, José Tadeu Flaquer. *Em Busca da Celeridade na Prestação Jurisdicional*. Revista Direito Federal n. 41, Brasília: Ajufe, 1994.

SOSA, Alvaro Couri Antunes. *Juizados Especiais Federais Cíveis: Aspectos Relevantes e o Sistema Recursal da Lei n. 10.259/01*. Rio de Janeiro: Renovar.

TEIXEIRA, Patrícia Trunfo. *Lei dos Juizados Especiais Federais Interpretada*. Rio de Janeiro: Forense.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A Efetividade do Processo e a Reforma Processual. *Revista da Ajuris* 59, Porto Alegre: Ajuris, 1993.

TESSLER, Marga Inge Barth. Proposta de Inserção da Gestão pela Qualidade na Jurisdição. In: *Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, n. 48, Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2003.

_____. A Importância de Modernizar a Administração da Justiça. In: *Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, n. 42, Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2001.

TOURINHO NETO, Fernando Costa; FIGUEIRA JR., Joel Dias. Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais – Comentários à Lei n. 10.259, de 10.07.2001. São Paulo: RT.

VELLOSO, Caio Mário da Silva. Problemas e Soluções na Prestação da Justiça. *Revista Direito Federal* n. 28, Brasília: Ajufe, 1991.

WASHINGTON, José A. Justiça Mais Ágil. *Revista Direito Federal* n.37, Brasília: Ajufe, 1993.

SÍTIOS CONSULTADOS

Associação dos Juízes Federais do Brasil: <http://www.ajufe.org.br>

Conselho da Justiça Federal: <http://www.cjf.gov.br>

Conselho Nacional de Justiça: <http://www.cnj.jus.br>

George Marmelstein Lima: <http://www.georgemlima.blogspot.com>

Google: <http://www.google.com.br>

Seção Judiciária do Estado de Alagoas: <http://www.jfal.gov.br>

Seção Judiciária do Estado do Ceará: <http://www.jfce.gov.br>

Seção Judiciária do Estado da Paraíba: <http://www.jfpb.gov.br>

Seção Judiciária do Estado de Pernambuco: <http://www.jfpe.gov.br>

Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte: <http://www.jfrn.gov.br>

Seção Judiciária do Estado de Sergipe: <http://www.jfse.gov.br>

Superior Tribunal de Justiça: <http://www.stj.gov.br>

Supremo Tribunal Federal: <http://www.stf.gov.br>

Tribunal Regional Federal da 5ª Região: <http://www.trf5.gov.br>

NOTAS

¹ Juiz Federal da 19ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco. MBA em Poder Judiciário (FGV).

² As causas dos Juizados Criminais são processadas nas varas comuns.

³ A estatística não considera entre os casos novos sujeitos aos juízes das varas comuns as execuções de títulos executivos extrajudiciais, mas engloba os feitos criminais e cíveis sujeitos aos procedimentos especiais.

^{4, 5, 6, 7} Excluídas as execuções de títulos extrajudiciais.

⁸ Desconsiderados os acordos homologados nos JEFs.

⁹ Classe 29 – Ações Ordinárias.

¹⁰ Classe 169 – Procedimento Especial do Juizado Cível.

¹¹ A 5ª Vara de Sergipe não possui processos cadastrados na classe 169. As 14ª e 15ª Varas de Pernambuco tanto têm processos classificados sob o código 169 como cadastrados na Classe 13001.

¹² A Corregedoria-Geral do TRF da 5ª Região não informou dados quanto aos processos físicos de alguns JEFs.

¹³ A 14ª Vara de Pernambuco possui processos físicos cadastrados nas classes 169 e 13001. O número informado (110,5 dias) levou em consideração a média do prazo entre a distribuição e a sentença dos feitos classificados sob o código 169 – Procedimento Comum do Juizado Especial Cível (37 dias) e das ações da Classe 13001 – Ação Especial Cível Previdenciária (184 dias).

¹⁴ A 15ª Vara de Pernambuco possui processos físicos cadastrados nas classes 169 e 13001. O número informado (126 dias) levou em consideração a média do prazo entre a distribuição e a sentença dos feitos classificados sob o código 169 – Procedimento Comum do Juizado Especial Cível (77 dias) e das ações da Classe 13001 – Ação Especial Cível Previdenciária (175 dias).

¹⁵ A 5ª Vara de Sergipe não possui processos cadastrados na classe 169. O número informado (206 dias) levou em consideração a média do prazo entre a distribuição e a sentença dos feitos classificados sob o código 13000 – Ação Especial Cível (115 dias) e das ações da classe 13001 – Ação Especial Cível Previdenciária (297 dias).

¹⁶ A Corregedoria-Geral do TRF da 5ª Região não informou dados quanto aos processos físicos de alguns JEFs.

¹⁷ A 6ª Vara de Sergipe não possui processos cadastrados na Classe 169. O número informado (92 dias) levou em consideração a média do prazo entre a distribuição e a sentença dos feitos classificados sob o código 13000 – Ação Especial Cível (26 dias) e das ações da Classe 13001 – Ação Especial Cível Previdenciária (158 dias).

¹⁸ A 7ª Vara de Sergipe não possui processos cadastrados na Classe 169. O número informado (65,5 dias) levou em consideração a média do prazo entre a distribuição e a sentença dos feitos classificados sob o código 13000 – Ação Especial Cível (46 dias) e das ações da Classe 13001 – Ação Especial Cível Previdenciária (85 dias).

¹⁹ A título de exemplo, o JEF de Sobral abrange 62 municípios em sua jurisdição.

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

Valdir Soares Fernando¹

RESUMO

Esta pesquisa estruturou-se com o intuito de verificar o desenvolvimento procedimental do Setor de Execução de Julgados dos Juizados Especiais Federais Cíveis do Estado de Pernambuco (capital e interior), com a análise da Lei nº 10.259/2001, o diagnóstico dos principais problemas e as proposições de melhoria ofertadas pelos operadores dessas unidades jurisdicionais, visando à busca constante da efetividade da prestação jurisdicional. A pesquisa concluiu pela existência de grande disparidade entre os problemas enfrentados nos JEFs do Estado de Pernambuco, em face de sua missão institucional, sendo observado, por outro lado, que o estabelecimento de parcerias e convênios com os outros órgãos públicos, geralmente a parte passiva, ou seja, os réus, tais como INSS, Caixa Econômica Federal, União, etc., só tem a trazer benefícios, pois diminui os entraves burocráticos e, por si, já aponta para o desenvolvimento da conciliação, ato que acelera de forma efetiva a solução do litígio. Por fim, constata-se que, se as sugestões colhidas forem transformadas em soluções práticas, poderão servir de *benchmarking* para todas as unidades envolvidas, sendo uma referência para todos os outros JEFs vinculados ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à Justiça, JEFs, problemas, proposições de melhoria.

INTRODUÇÃO

Há muito que se fala em acesso à Justiça, mas aqueles brasileiros que realmente necessitam de assistência judiciária nem sequer sabem o que isso significa. Na verdade, o pobre ainda não tem acesso à Justiça; a Justiça é que tem acesso ao pobre, intimando-o, prendendo-o, despejando-o, bloqueando os valores de suas poucas contas bancárias, entre outras formas de constrição previstas no ordenamento jurídico pátrio (FREITAS FILHO, 2003).

Dispõe o inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988: o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Daí a previsão da Defensoria Pública, órgão que hoje ainda carece de infraestrutura humana e material adequada no Brasil.

Ora, segundo Freitas Filho (2003), antes de procurar um defensor, o cidadão carente precisa saber que pode se beneficiar da assistência judiciária gratuita, o que vem a ser uma Defensoria e onde encontrá-la, problemas que facilmente seriam resolvidos com a atuação mais efetiva dessa instituição. Mas o Poder Judiciário, em seu contínuo desenvolvimento, não poderia ficar à espera da resolução dos problemas da Defensoria.

Deveras, a Justiça Federal brasileira, que nasceu com a República, trouxe em seu cerne o regime federativo. Uma vez implantada a Federação, abriram-se as portas para a definição de um sistema dual de Justiça, no qual passaram a coexistir, de forma independente e harmônica, órgãos judiciários federais e estaduais (VELLOSO, 1995, p. 7).

Entretanto, o processo judicial se tornou demasiadamente formalista, a ponto de ser preterida a celeridade em prejuízo da segurança, deduzindo-se que a demora do processo seria um mal necessário para a apreciação definitiva de qualquer direito postulado.

Desse modo, houve um esvaziamento da ciência processual ante a realidade social, trazendo grande inquietação que preocupou estudiosos de inúmeros campos das ciências, tais como sociologia, economia, antropologia, psicologia, política, e a sociedade como um todo, que pode ser resumida numa indagação fundamental para o estudo da crise do processo, trazida por Cappelletti e Garth (1988), qual seja, a de a que preço e em benefício de quem esses sistemas de fato funcionam (FREITAS ACIOLI, 2000).

Tentando minimizar os supracitados problemas, o legislador federal editou a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, instituindo os Juizados Especiais Cíveis e Criminais nos estados, ficando a cargo dos legisladores estaduais a elaboração das necessárias normas de organização judiciária.

Assim, de forma inovadora, o formalismo exagerado do antigo processo deu lugar a procedimentos modernos que fizeram todos os operadores do Direito repensarem a sua maneira anterior de atuação, uma vez que, no cerne dos princípios norteadores elencados (celeridade, oralidade, economia processual, informalidade, etc.), deram maior efetividade à prestação jurisdicional.

Diante do relativo bom desempenho dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais, defendeu-se a ideia de que esses órgãos fossem também implantados na esfera federal, mas não havia previsão constitucional para tanto.

Em face dessa necessidade, o Congresso Nacional promulgou, em 18 de março de 1999, a Emenda Constitucional nº 22, que acrescentou o

parágrafo único ao art. 98 da Carta Federal de 1988, que assim preleciona: “Lei federal disporá sobre a criação de Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal”.

Daí que, pondo de lado as questões da Justiça Estadual, vertente estranha ao presente estudo, observa-se que a democratização do acesso à Justiça e a defesa da cidadania foram grandes virtudes proporcionadas pelos Juizados Especiais Federais, órgãos criados pela Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001.

Ao tempo em que era detectado mais um esforço das autoridades constituídas no que concerne ao acesso à Justiça, ante a imposição dos interesses da sociedade, mais próximo ficava de ser considerado como o mais básico dos direitos humanos do sistema jurídico moderno e igualitário, ao pretender garantir, e não apenas proclamar, o direito de todas as pessoas (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 11/13).

Mas, como nem tudo são flores, a instalação dos Juizados Especiais Federais no Brasil não foi fácil. Cada Tribunal Regional Federal administrou a instalação dos JEFs a seu modo, ao transformar Varas Especializadas, cedendo servidores, material, equipamentos e constituindo parcerias.

O presente estudo está delimitado aos JEFs instalados na Seção Judiciária do Estado de Pernambuco, unidade federativa vinculada ao TRF da 5ª Região, cujas unidades estão assim distribuídas: 3 (três) Varas Federais na capital (Recife), e 5 (cinco) células de JEFs instaladas de forma adjunta nas varas do interior, nos municípios de Caruaru, 1 (uma); Garanhuns, 1 (uma); Serra Talhada, 1 (uma); Salgueiro, 1 (uma); e Petrolina, 1 (uma).

Desse modo, em nome do melhor atendimento ao jurisdicionado, o cidadão-cliente, torna-se necessária a constante busca da sua satisfação. Para tanto, há de ser melhorado o desempenho dos trabalhos cartorários

mediante a padronização e/ou uniformização de procedimentos, com o constante treinamento dos integrantes dos juizados, ao lado da diminuição dos custos administrativos e operacionais.

Daí a necessidade de ideias inovadoras e que estas possam ser difundidas e compartilhadas com todos os envolvidos no processo, com o intenso intercâmbio dos juizados, não só com os da Seção Judiciária de Pernambuco, mas com as unidades além-fronteiras.

A coleta de dados objetivou observar o caminho percorrido pelo processo, hoje totalmente virtual, a partir do momento em que se oportuniza o cumprimento do acordo ou da sentença, até o arquivamento do feito, finalizando a prestação jurisdicional com a obrigação de pagar liquidada, com a requisição de pequeno valor depositada e/ou com a obrigação de fazer satisfeita.

Todos os dados coletados foram analisados por intermédio de processos comparativos, levando em consideração os problemas levantados e as sugestões dos respondentes, para uma possível solução.

A pesquisa concluiu pela existência de grande disparidade entre os problemas enfrentados nos JEFs do Estado de Pernambuco, em face de sua missão institucional. Entretanto, se as sugestões achadas forem transformadas em soluções práticas, poderão servir de *benchmarking* para todas as unidades envolvidas, sendo uma referência para todos os outros JEFs vinculados ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Observou-se também que o estabelecimento de parcerias e convênios com os outros órgãos públicos, geralmente a parte passiva, ou seja, os réus, tais como INSS, Caixa Econômica Federal, União, etc., só tem a trazer benefícios, pois diminui os níveis burocráticos e, por si, já aponta para o desenvolvimento da conciliação, ato que acelera de forma efetiva a solução do litígio.

Por fim, em nome do intercâmbio suprarreferido é que se pensou

na realização desta pesquisa. Como descobrir, aperfeiçoar e pôr em prática as sugestões e ideias inovadoras dos outros juizados? Como divulgá-las para que possam também ser utilizadas por outras unidades? Como aumentar esse intercâmbio? Presente está o desafio.

1 O PROBLEMA DO ACESSO À JUSTIÇA

A democratização do acesso à Justiça e a defesa da cidadania foram grandes virtudes proporcionadas pelo Juizado Especial Federal. A afirmação é do Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, durante sua palestra realizada em 2004, em Brasília (DF), no *I Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (Fonajef)*.

A Justiça Federal está deixando de ser elitizada. Com o advento dos Juizados Especiais Federais e, conseqüentemente, com a sua interiorização, o acesso à Justiça está sendo democratizado. Entretanto, com a dinâmica da sociedade, muitos outros objetivos precisam ser alcançados. Como fazê-lo?

O Estado Democrático de Direito se realiza, dentre tantos fenômenos, com o sistema de Juizados Especiais, local onde a realização dos direitos individuais violados tem garantida a sua prevalência, mediante o acesso ao Judiciário, notadamente em face do poder das grandes corporações econômicas e, mais recentemente, dos entes públicos federais (SOUSA, 2004, p. 57).

Com o crescimento da população e com a ampliação da Justiça Federal, principalmente no Estado de Pernambuco, uma vez que foram criadas novas varas de Juizados Especiais Federais, inclusive com células desses juizados nas varas do interior, sente-se a necessidade de um intercâmbio para a discussão de problemas e possíveis soluções visando à padronização dos procedimentos a serem adotados na

sistemática de suas secretarias.

Pensa-se também, por conta do processo virtual instituído pela Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006 — que revolucionou o procedimento cartorário —, que tudo está voltado para que os princípios norteadores dessas unidades, ou seja, celeridade, oralidade, economia processual, informalidade, etc., estejam sempre presentes.

Como o cliente maior dos juizados é, em geral, a população de baixa renda, busca-se um servidor que tenha o perfil para tal trabalho. Sem descuidar-se do apuro técnico-profissional, sente-se, sobremaneira, a imposição do aspecto humanístico nesse tipo de atendimento.

Em nome dos princípios norteadores dos juizados, também se nota a necessidade de ampliar-se a rede de convênios e parcerias com os outros órgãos da seara federal, a saber: Caixa Econômica Federal, INSS, União, etc., cuja soma de esforços certamente caminhará para a efetividade do processo.

Observa-se que muitos são os obstáculos enfrentados pela sociedade para que ela, em nome de sua plena cidadania, receba uma prestação jurisdicional satisfatória (MACEDO DA COSTA, 1998, p. 47/48).

Por último, esclarece-se que, apesar da necessidade da revisão bibliográfica, o objetivo do presente trabalho é conhecer os problemas, as proposições de melhorias sugeridas, enfim, as experiências de outras varas ou células de Juizados Especiais Federais (capital + interior pernambucano), para a consecução do *benchmarking* necessário na busca de alternativas que façam com que o processo siga mais célere e, assim, atinja a sua efetividade ante o jurisdicionado, que é o nosso cliente-cidadão.

2 INSTALAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS EM PERNAMBUCO

O Estado de Pernambuco localiza-se geograficamente no centro-leste da Região Nordeste do Brasil. Possui 98.938 km² de área, abrangendo 184 municípios e o território de Fernando de Noronha.

Os dados preliminares do Censo de 2000 apontam que a população total do Estado é de 7.918.344 habitantes, sendo de 6.058.249 a população urbana e de 1.860.095 a população rural. Assim, a densidade demográfica é de 80,37 hab./km².

As cidades mais populosas são Recife, a capital do Estado (1.422.905); Jaboatão dos Guararapes (581.556); Olinda (367.902); Paulista (262.237); Caruaru (253.634); e Petrolina (218.336).

2.1 Município do Recife

Recife, capital do Estado de Pernambuco, situa-se no litoral nordestino e ocupa uma posição central, a 800 km das outras duas metrópoles regionais, Salvador e Fortaleza, disputando com elas o espaço estratégico de influência na Região.

Possui área de 217 km² e uma população residente (dados de 2000) de 1.422.905 habitantes, chegando ao total de 1.533.580 na contagem de 2007, correspondendo a 43% da população da Região Metropolitana.

É na capital pernambucana que estão instaladas as três Varas Especializadas em Juizados Especiais Federais, quais sejam: 14^a, 15^a e 19^a, sendo que as duas primeiras ainda funcionando em estado híbrido, pois ainda restam poucos processos físicos; entretanto a 19^a, de forma inédita, funciona totalmente no sistema virtual.

As 3 (três) varas de Juizados Especiais Federais (14^a, 15^a e 19^a)

foram criadas pela Lei nº 10.772, de 21 de novembro de 2003, sendo que as duas primeiras foram implantadas pelas Resoluções nº 14 e nº 15 do Tribunal Regional da 5ª Região, de 3 e 17 de dezembro de 2003. Contam, segundo dados de 31 de janeiro de 2008, com 6.082 e 6.324 processos virtuais, respectivamente.

Já a 19ª Vara, originariamente totalmente virtual, foi implantada pela Resolução nº 12 do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, de 6 de abril de 2005, e pelo Ato nº 420-A, de 23 de maio de 2005, contando também, em 31 de janeiro de 2008, com 5.017 processos. Além das 3 (três) varas de Juizados Especiais instaladas na capital, o jurisdicionado conta igualmente com os postos avançados localizados na Região Metropolitana do Recife.

Nesta pesquisa, observou-se que as ações intentadas mais comuns são: cobrança dos expurgos da caderneta de poupança — planos Bresser e Verão — e concessão e/ou revisão de benefícios previdenciários, notando-se que a grande maioria das supracitadas ações é contra o INSS, devendo ser frisado também que o significativo aumento do número de ações contra a aludida autarquia, nos juizados, começou a se verificar desde novembro de 2003, em face da enorme demanda por revisões dos benefícios pela aplicação do Índice de Reajuste do Salário Mínimo (IRSM), de 39,67%, entre março de 1994 e fevereiro de 1997.

E não é para menos. No último dia 28 de janeiro de 2008, o sítio do Tribunal Regional Federal da 5ª Região divulgou a seguinte notícia:

PAGAMENTO DE RPVS EM 2007 INJETA MAIS DE R\$ 523 MILHÕES NA 5ª REGIÃO - Durante o exercício de 2007, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região liberou o pagamento de mais de meio bilhão de reais em Requisições de Pequeno Valor (RPVs), nos seis estados nordestinos em que tem abrangência (Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Alagoas e Sergipe)².

Decerto que houve e há uma demanda reprimida. Mas o problema bem pode estar nos balcões de atendimento do INSS. Segundo o Juiz Federal José Antonio Savaris, da Seção Judiciária do Paraná, JEF Ponta Grossa/PR, o INSS tem uma tendência a indeferir sumariamente os pedidos de benefícios previdenciários (SAVARIS, 2003).

Pernambuco, com a população de 7.918.344 habitantes, comporta as supracitadas varas de juizados que têm jurisdição sobre 67 (sessenta e sete) municípios que totalizam 5.135.079 habitantes.

2.2 Município de Caruaru

O município está situado no Agreste do Estado de Pernambuco, Microrregião do Vale do Ipojuca, com área de 921 km² e a 134 km de distância da capital. É formado pelos distritos-sede Carapotós, Gonçalves Ferreira e Lajedo do Cedro, além de dez povoados. Possui 253.634 habitantes (zona urbana: 217.407 e zona rural: 36.227), chegando a 289.086 habitantes, na contagem de 2007, com a densidade demográfica de 229.28 hab./km².

Na cidade, localizam-se 2 (duas) Varas Federais: a 16^a, com 4.861 processos virtuais, e a 24^a, com 5.089, sendo tais processos vinculados a um juizado adjunto às varas, tendo jurisdição sobre 34 (trinta e quatro) municípios.

2.3 Município de Garanhuns

Garanhuns está situado no Planalto da Borborema, a 896 metros acima do nível do mar. É o principal município do Agreste Meridional, distante apenas 230 quilômetros da capital do Estado.

Com área de 472 km², tem posição estratégica com relação aos

grandes centros urbanos do Nordeste, sendo cortado por uma malha rodoviária composta de rodovias federais e estaduais em bom estado de conservação. As rodovias federais BR - 423 e BR - 424, além das estaduais PE - 177 e a PE - 218, ligam Garanhuns à capital do Estado e às demais cidades do Nordeste e do Sul do País.

Na contagem populacional de 2007, o município atingiu 124.996 habitantes. Alberga apenas 1 (uma) Vara Federal, a 23ª, com 4.103 processos virtuais (dados de 31 de janeiro de 2008), tendo jurisdição sobre 32 (trinta e dois) municípios.

2.4 Município de Serra Talhada

Localiza-se no Sertão pernambucano, com área territorial de 2.980 km² e população de 76.198 habitantes, de acordo com a contagem populacional de 2007. Possui 1 (uma) Vara Federal, a 18ª, com 2.303 processos virtuais, tendo jurisdição sobre 27 (vinte e sete) municípios.

2.5 Município de Salgueiro

Está situado no Sertão Central pernambucano, com área territorial de 1.639 km² e população de 53.167 habitantes. Possui 1 (uma) Vara Federal, a 20ª, com 612 processos virtuais e jurisdição sobre 14 (quatorze) municípios.

2.6 Município de Petrolina

Cidade banhada pelo Rio São Francisco. Em conjunto com o vizinho município de Juazeiro, na Bahia, forma o maior aglomerado humano do semiárido. Integra, com os municípios de Lagoa Grande,

Santa Maria da Boa Vista, estes localizados em Pernambuco, e os municípios baianos de Juazeiro, Remanso, Casa Nova e Sobradinho, a Região de Desenvolvimento Econômico Integrado (Ride) São Francisco.

Tem área de 4.559 km², população de 285 mil habitantes (estimativa IBGE/2008) e densidade demográfica de 45,9 hab./km². Abriga 2 (duas) Varas Federais, a 8ª, com 557 processos virtuais, e a 17ª, com 532, abrangendo a jurisdição de 12 (doze) municípios.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Ambiente do Estudo

Tal ambiente constitui a secretaria de vara de Juizado Especial Federal, onde ocorrem os diversos atos necessários ao cumprimento dos acordos, das decisões e sentenças. Analisemos o que realmente foi verificado *in loco*, partindo da devolução do processo ao juizado quando nada há para executar.

Não necessariamente o processo vai para baixa e arquivamento quando nada há para executar. A imediata baixa e arquivamento do processo ocorrem quando o pedido foi julgado improcedente e não há honorários a pagar, o que acontece quando a ação foi ajuizada sem a presença de advogado.

Entretanto, muitas vezes a ação é intentada mediante a presença de advogado credenciado pela Assistência Judiciária existente na Seção Judiciária de Pernambuco. Nesses casos, independentemente de o autor ter vencido ou não a demanda, há os honorários a pagar, nos moldes da Resolução nº 558, de 22 de maio de 2007, do Conselho de Justiça Federal.

Observou-se também, num determinado momento histórico dos

juizados, a existência de um número muito grande de ações cujos pedidos eram improcedentes, de acordo com as decisões reiteradas dos juízes ali atuantes.

Assim, transitados em julgado os decisórios, os magistrados começaram a negar o pagamento de honorários aos advogados da Assistência Judiciária, notadamente nos casos em que o objeto era a incidência da OTN/ORTN sobre benefícios previdenciários, os quais, pela legislação de regência, não poderiam ser contemplados com tais índices de correção monetária, em face do entendimento já pacificado jurisprudencialmente, tanto no juízo de primeiro grau como pelas instâncias superiores.

Na verdade, tal fato era corroborado pelo próprio deslinde do processo, geralmente extinto por ausência de interesse processual, ficando caracterizada a existência de erro grosseiro quando do ajuizamento da ação.

Casos outros surgiram em que a tese aventada na petição inicial, ao tempo em que ia de encontro ao entendimento já pacificado jurisprudencialmente, o processo era extinto, de plano, antes mesmo da citação da parte adversa, havendo o indeferimento da exordial, demonstrando-se, desse modo, o ajuizamento da ação de modo temerário.

Também houve os casos em que o advogado da Assistência Judiciária tinha o seu pedido de honorários indeferido por demonstrar inércia quando do acompanhamento dos feitos, ora por não apresentar toda a documentação instrutória do processo, não atendendo ao comando judicial para a necessária emenda, ora pelo não comparecimento da parte autora às audiências; neste caso, não apresentando nenhuma justificativa quanto à ausência do seu constituinte, tampouco interpondo recurso contra a sentença que extinguiu o processo.

Por fim, quando ocorria a situação de pagamento de verba honorária aos advogados da Assistência Judiciária, após a autuação

do respectivo processo administrativo, era arbitrado, de ofício e por processo, o valor de R\$ 42,34 (quarenta e dois reais e trinta e quatro centavos), sob a alegação de estar limitada a dotação orçamentária, bem como por uma suposta simplicidade da causa.

É oportuno frisar que a supracitada Resolução nº 558/2007 prevê, em sua Tabela I, o valor mínimo de R\$ 166,71 (cento e sessenta e seis reais e setenta e um centavos) e máximo de R\$ 352,29 (trezentos e cinquenta e dois reais e vinte e nove centavos), para os honorários dos advogados dativos. Por outra banda, na Tabela IV, os defensores que atuam em Juizados Especiais Federais podem receber até o máximo de R\$ 352,20 (trezentos e cinquenta e dois reais e vinte centavos) por ação.

Vejamos, agora, a previsão de procedimentos quando há condenação de obrigação de fazer, não fazer ou entrega de coisa certa, conforme institui o art. 16, da Lei nº 10.259/2001, *in verbis*:

Art. 16. O cumprimento do acordo ou da sentença, com trânsito em julgado, que imponham obrigação de fazer, não fazer ou entrega de coisa certa, será efetuado mediante ofício do Juiz à autoridade citada para a causa, com cópia da sentença ou do acordo.

Como se vê, a lei é taxativa ao dizer que a referida obrigação será efetuada mediante ofício do juiz à autoridade citada para a causa, com cópia da sentença ou do acordo. Na prática, tal determinação não subsiste. Ora, inicialmente é bom que se pergunte: quem é a autoridade citada para a causa?

Quem, realmente, deveria receber a ordem de revisão ou implantação do benefício? Obviamente, seria a autoridade máxima da entidade. Entretanto, tornou-se comum nos Juizados Especiais Federais o simples envio do processo, virtualmente, para o Posto Prisma³ do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), instalado no próprio prédio da Justiça

Federal, onde funcionam os juizados, ali sendo implantados ou revisados os benefícios da previdência, cumprindo-se os comandos judiciais com maior celeridade e muito menos burocracia.

Por seu turno, quando da condenação de obrigação de pagar quantia certa (art. 17, da Lei nº 10.259/2001), há duas situações. A primeira, quando o valor se situa até 60 (sessenta) salários mínimos; e a segunda, quando for superior a esse valor.

Na realidade, o procedimento adotado também é normatizado pelo arts. 2º, 3º e 4º da Resolução nº 559, de 26 de junho de 2007, do Conselho de Justiça Federal. Embora incomum, o pagamento da dívida exequenda pode ocorrer com substanciais acréscimos, em face da demora no julgamento da causa, ensejando a majoração do valor inicial por conta da incidência de correção monetária e/ou juros de mora (BORGES, 2007).

3.2 Tipo de Pesquisa

No que concerne aos objetivos, segundo Bauren (2006), a pesquisa será descritiva, visto que se preocupa em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los. Assim, os fenômenos do mundo humano e físico são estudados, mas não manipulados pelo pesquisador Andrade (2002).

Quanto aos procedimentos, a pesquisa será bibliográfica, documental e de campo. Bibliográfica porque o material consultado abrange referencial sobre o tema em análise, de forma exploratória e específica. Documental porque se valerá de documentos internos da vara em estudo, quais sejam atos ordinatórios, despachos, decisões e sentenças proferidas virtualmente naqueles órgãos. Por fim, será a pesquisa de campo, uma vez que necessária a realização de entrevistas, bem como a aplicação de questionários.

3.3 População e Amostra

Como população, foi escolhida a Justiça Federal, Seção Judiciária do Estado de Pernambuco. Por outro lado, é sabido que amostra corresponde a um subconjunto da população (MARCONI e LAKATOS, 2002). Constitui uma parcela do universo a ser pesquisado, selecionada de forma conveniente.

Foram utilizadas amostras por acessibilidade e também por tipicidade. Por acessibilidade ou conveniência, pela facilidade do acesso. Por tipicidade, pois são intencionalmente baseadas nas informações disponíveis e consideradas representativas para a população.

Desse modo, a amostra foi constituída da seguinte forma: a) facultativamente 1 (um) magistrado atuante em cada Juizado Especial Federal da capital (14ª, 15ª e 19ª) e das varas do interior (16ª, 24ª, 23ª, 18ª 20ª, 8ª e 17ª); b) obrigatoriamente o diretor ou substituto das supracitadas unidades jurisdicionais; c) obrigatoriamente 1 (um) servidor que atue diretamente na execução dos julgados das referidas varas; e d) facultativamente 1 (um) ou mais servidores dos demais setores desses juizados.

Assim, foram conseguidos 40 (quarenta) questionários válidos com as respectivas entrevistas, da seguinte forma: 3 (três) magistrados, sendo 2 (dois) do interior e 1 (um) da capital; 10 (dez) servidores em função de direção ou seus substitutos; 25 (vinte e cinco) outros servidores dos juizados, sendo 10 (dez) atuantes diretamente na execução dos julgados; 1 (um) servidor da contadoria judicial; e 1 (um) servidor do Posto Prisma.

3.4 Instrumento

Como instrumento quantitativo de trabalho, foi utilizado um questionário com apenas 4 (quatro) questões básicas, aplicado a todos

os componentes da amostra, a fim de identificar as principais vantagens dos juizados, do ponto de vista legal, os maiores problemas enfrentados e quais seriam as sugestões postas em prática para a maior efetividade da prestação jurisdicional.

O mencionado questionário foi elaborado com questões abertas, optando-se pela inclusão, ao final do instrumento, de um espaço para quaisquer comentários que pudessem ser necessários.

3.5 Procedimento de Coleta e Análise de Dados

Nessa etapa, foram entregues os questionários aos servidores dos juizados para posterior recolhimento dos dados e avaliação futura, sendo oportuno consignar que, a despeito do momento da entrega dos questionários respondidos, a entrevista foi feita com todos os respondentes.

Recebidos os questionários e juntados os apontamentos conseguidos nas entrevistas, tais documentos foram separados por varas e, dentre cada unidade, por juízes, diretores e demais servidores respondentes, para que se pudesse quantificar o nível e a percepção contida em cada resposta, com o objetivo de construir um gráfico comparativo entre as realidades retiradas do empírico e o contido na Lei nº 10.259/2001, que busca o máximo da efetividade da prestação jurisdicional.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Levando-se em consideração que o corpo da Lei nº 10.259/2001, em si, já traz muitos ganhos, objetivou-se saber se os operadores do Direito atuantes nos juizados vislumbravam outras vantagens advindas

do mencionado texto normativo. Analisando as respostas das entrevistas e dos questionários, constata-se que o texto da supracitada lei agrada aos respondentes, não havendo nenhum dado que apontasse para alguma negatividade.

Pelas respostas dadas à questão, pôde-se chegar a 4 (quatro) conclusões: a) o texto da Lei nº 10.259/2001 se completa; b) há satisfação em ver a efetividade da prestação jurisdicional; c) é importante a descentralização do processo decisório; e d) há possibilidade de maior interação com os demandados, na busca da efetiva prestação jurisdicional.

Em face da amplitude da Lei nº 10.259/2001, esperava-se que o item “a” fosse lembrado por uma quantidade maior de respondentes, já que o referido normativo legal reconstruiu de forma revolucionária a estrutura do rito processual das ações intentadas nos juizados, notadamente com o advento do processo totalmente virtual, que trouxe fundamentalmente a economia de papel, pondo em evidência a conscientização ecológica ante os atuais problemas enfrentados pelo desenvolvimento sustentável.

Interessante observar que, apesar de o art. 4º da supracitada lei determinar que o juiz possa, de ofício ou a requerimento das partes, deferir medidas cautelares no curso do processo, para evitar dano de difícil reparação, existe a tendência de interpretação extensiva desse texto, admitindo-se a possibilidade de concessão também de antecipação dos efeitos da tutela de mérito dentro do gênero das tutelas de urgência, por melhor atender aos princípios norteadores dos Juizados Especiais. Observe-se o comentário feito por uma magistrada:

A grande vantagem está representada na possibilidade da efetivação da tutela jurisdicional nos casos de provimento de urgência, pelo deferimento de medidas cautelares ou antecipatórias do mérito, antes do julgamento definitivo da demanda. (Questionário 12)⁴

Tal tendência já começa a ser discutida no âmbito doutrinário, disseminando-se a ideia de que outras tutelas de urgência possam ser adotadas nos juizados. Veja-se.

Por outro lado, há discussão doutrinária sobre a possibilidade de concessão de antecipação de tutela nos Juizados Federais, já que a lei apenas fala em medida cautelar. Todavia, entendo que ao art. 4º da Lei nº 10.259/2001 deve conferir-se uma interpretação extensiva, pois é a que melhor atende aos princípios norteadores dos Juizados Especiais como um todo, os quais informam o sistema para que este seja o mais eficaz possível no sentido da efetividade do processo (BORGES, 2007).

Muitos entrevistados reconheceram a necessidade de uma mudança no antigo sistema processual pesado e moroso, e a chegada dos Juizados Especiais trazendo a satisfação de ver a efetividade de um provimento jurisdicional mostra bem isso, conforme o relato de um servidor:

A observância, nos moldes em que firmados na Lei nº 10.259, dos princípios norteadores e regentes desse rito, principalmente o da celeridade e da economia processual, [...] faz com que a eficiência, a eficácia e a igualdade de tratamento, estruturas basilares do sentimento de Justiça, se deem as mãos no poder-dever de fornecer à população uma prestação jurisdicional cada vez mais próxima de seus anseios, positivando a prática de satisfação das partes [...] na busca da paz social. (Entrevista 19)

O item *Descentralização do Processo Decisório* também teve peso entre os respondentes, principalmente por corroborar o § 4º do art. 162 do Código de Processo Civil, que trata dos atos meramente ordinatórios, os quais independem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessário.

Como exemplo marcante e até hoje utilizado nos juizados da capital e em alguns do interior, há o caso do ajuizamento de uma ação

buscando a condenação da Caixa Econômica Federal por danos morais.

Fora observado que, após a sentença procedente — com o devido arbitramento do *quantum* indenizatório pelo magistrado — e o respectivo trânsito em julgado desse decisório, a secretaria do juízo, obrigatoriamente, tinha que providenciar os seguintes atos:

- a) Confecção do alvará de levantamento (de papel controlado e numerado a ponto de ter que haver certidão se fosse cancelado), que é o documento hábil a autorizar à parte vencedora o recebimento da indenização.
- b) Rubrica de quem confeccionou o citado documento.
- c) Conferência e assinatura do diretor de secretaria.
- d) Envio do documento ao gabinete para a assinatura do juiz presidente do feito.
- e) Intimação da parte vencedora para receber o alvará.

Após uma reunião com o setor jurídico da Caixa que se fez acompanhar de uma representação dos gerentes envolvidos, chegou-se à conclusão de que, se o juiz já havia assinado a sentença e se esta já havia transitado em julgado, não haveria necessidade da expedição do aludido alvará, documento de numeração controlada e de difícil manuseio na impressora, ou de qualquer outro documento assinado pelo juiz, bastando constar a chancela do diretor de secretaria.

Nesse primeiro momento, sai de cena o alvará de levantamento e surge o ofício-alvará. Essa simples mudança no procedimento diminuiu em muito o tempo para a satisfação da obrigação de pagar imposta no julgado.

Numa outra reunião, a parceria evoluiu para a desnecessidade do ofício-alvará, bastando, tão somente, a confecção — autorizada por

portaria do juiz da vara — de um ato ordinatório, o qual poderia ser feito e assinado por qualquer servidor que estivesse no atendimento e/ou balcão e entregue ao autor ou ao seu advogado devidamente identificado e qualificado nos autos, desde que acompanhado da cópia da sentença e guia de depósito já ofertada pela Caixa.

Na esteira desse raciocínio e diante de tantas ideias inovadoras com as quais estavam sendo obtidos excelentes resultados, o procedimento evoluiu quando o juiz substituto da vara resolveu de uma vez por todas o problema, simplesmente determinando no próprio corpo da sentença que, após o trânsito em julgado do decisório, o valor da indenização fosse depositado de forma desbloqueada na conta da parte vencedora, ficando, desde aquele momento, à disposição da aludida parte.

Com isso, foram abolidos os alvarás de levantamento, os ofícios-alvarás, os atos ordinatórios e todos os procedimentos a eles inerentes, graças a uma ideia surgida no dia a dia laboral, em ambiente de descentralização do processo decisório.

Embora de maneira ainda tímida em relação a outros réus, a atual aproximação com a Caixa e, principalmente, com o INSS certamente só traz benefícios à prestação jurisdicional desenvolvida nos juizados.

Ora, se, por um lado, exemplos como o descrito acima apontam mudanças consideráveis nas questões inerentes à decisão; por outro, também revelam a consecução de resultados positivos por conta da possibilidade de maior interação com os demandados.

No caso do INSS, há um posto de serviços denominado Posto Prisma, instalado no mesmo prédio em que funcionam os Juizados Especiais, cujo objetivo é atender, com exclusividade, aos comandos judiciais de revisão e/ou implantação de benefícios previdenciários. Confira-se o depoimento de um servidor:

De uma forma ou de outra, o resultado do cumprimento

dos acordos, decisões e sentenças é diretamente proporcional à interação mantida com o Posto Prisma do INSS instalado na Seção ou Subseção Judiciária, devendo ser mantida a política da “boa vizinhança” até o momento estabelecida. (Entrevista 1)

Na verdade, a vantagem da existência de uma célula executória do INSS perto dos juizados pode ser vista até na questão tempo. Dependendo da situação, dúvidas, valores bloqueados, transferências de benefícios ou mesmo as concessões e/ou revisões podem, a depender da estrutura do posto, ser resolvidas no mesmo dia.

Finalizando essa primeira parte da verificação dos resultados obtidos, passa-se, agora, à análise dos principais problemas enfrentados no cumprimento dos acordos e das sentenças nos Juizados Especiais Federais, oportunidade em que chegamos a 16 (dezesseis) conclusões, a saber:

- a) Escassez de servidores.
- b) Demora no cumprimento dos acordos e das sentenças, com a necessidade de cominação de multa, inclusive a de cunho pessoal.
- c) Falta de estrutura do INSS.
- d) Aumento constante das demandas.
- e) Demora na prolação das decisões.
- f) Não há grandes problemas no cumprimento das decisões.
- g) Sistema Creta (juizados) não disponível para o INSS.
- h) Descontinuidade administrativa.
- i) Sentença ilíquida.
- j) Problemas na expedição/pagamento de RPVs.
- k) Falta de subsetor para resolução dos problemas das perícias.
- l) Incompatibilidade dos sistemas Posto Prisma/Creta.
- m) Não instalação de Posto Prisma na subseção.

- n) Utilização desnecessária de papel nas audiências.
- o) Deficiência da Defensoria Pública da União.
- p) Retirada do Posto Prisma da sede.

De início, embora se tenha comentado acerca do perfil dos servidores e magistrados que fossem exercer as suas funções nos Juizados Especiais, os maiores focos de escassez de servidores foram observados na contadoria judicial e no Posto Prisma do INSS.

A contadoria dos juizados, que tem sede na capital, conta com excelente estrutura física e material, dispondo de programas atualizados para a confecção dos necessários cálculos dos julgados. Entretanto, seu ponto fraco é exatamente a estrutura de pessoal, contando hoje com apenas 7 (sete) servidores, para atender aos processos da capital e aos da vara do interior, à exceção de Petrolina. Segundo o depoimento de um servidor:

Para se atingir a excelência dos trabalhos contábeis, seria necessário dotar o setor com 2 (dois) contadores para cada juizado da capital, 1 (um) para cada vara do interior e 1 (um) estagiário por vara (capital/interior), esclarecendo que todo treinamento para a confecção dos cálculos poderia ser dado no próprio setor de trabalho. (Entrevista 38).

A situação da contadoria judicial ficou tão insustentável que o diretor do foro da Seção Judiciária de Pernambuco expediu a Portaria nº 150/2008-DF, de 24 de março de 2008, publicada em 28 de março de 2008, no *Diário Oficial* do Estado, suspendendo, pelo prazo de 120 dias, a contar da publicação do referido expediente, o atendimento às partes e aos seus procuradores na seção de contadoria.

Quanto ao Posto Prisma do INSS instalado no prédio dos Juizados Especiais, também foi detectado que o número de servidores vem se reduzindo ao tempo em que o volume de processos continua aumentando, acarretando atrasos no cumprimento das ordens judiciais.

Com a incidência da demora no cumprimento dos acordos e das sentenças, muitas vezes houve a necessidade da cominação de multa, inclusive a de cunho pessoal. Vários casos de fixação da multa diária pelo não cumprimento da obrigação de fazer no prazo assinado resultaram em valores muito altos; em algumas situações, superiores ao próprio *quantum* da obrigação de pagar.

Entrementes, tal cominação, ao tempo em que serve para coibir a recalcitrância no cumprimento dos comandos judiciais, mostra a completa falta de estrutura do INSS para o satisfatório cumprimento do seu mister, principalmente em algumas cidades do interior, conforme o relato de dois servidores, a seguir:

A facilidade de acesso às demandas judiciais, bem como a rapidez de tramitação dos feitos, faz com que, em determinados casos, um elevado volume de ações se firme em desfavor de um número pequeno de réus (como é o caso da Caixa e do INSS). Tais concentrações de processos, em curto espaço de tempo, não raras vezes, comprometem a capacidade de cumprimento da obrigação pelos demandados, cujas estruturas têm que se adequar [...] à nova realidade de demandas do Poder Judiciário. (Questionário 19) A agência local do INSS é dotada de pouquíssimos procuradores. (Entrevista 28)

Dois respondentes de varas do interior comentaram que, muitas vezes, há demora na prolação das decisões por conta de atuação dos próprios magistrados, alguns deles exigindo que os advogados tragam impressos para as audiências os documentos instrutórios do processo ajuizado pela via virtual, o mesmo sendo exigido aos procuradores do INSS, havendo, por conta disso, utilização desnecessária de papel nos mencionados atos.

Numa vara interiorana, surgiu comentário acerca da necessidade de criação de um subsetor para fazer face às perícias médicas, ou seja,

marcar os exames técnicos, recepcionar os laudos periciais, contactar os médicos peritos e confeccionar os procedimentos administrativos para o pagamento dos honorários periciais.

A surpresa foi para os respondentes que declararam não haver problemas no cumprimento das decisões, mas, analisando-se com maior profundidade a situação, constata-se que um dos casos era de uma vara interiorana instalada há pouco tempo, cujos processos não haviam chegado ainda à fase da execução-problema.

O outro caso foi comentado por uma magistrada, cujo depoimento se ateve tão somente à obrigação de pagar. Confira-se:

Na Justiça Federal, não há problemas no cumprimento, porque o réu, na maioria dos casos, é pessoa jurídica de direito público, de modo que a obrigação de dar é requisitada pelo juiz, inclusive a multa processual. (Entrevista 34)

Nesse contexto, observa-se que o sistema dos juizados (Creta), não obstante esteja disponibilizado para o Posto Prisma da sede, eliminando por completo o uso do papel, ainda pende de conexão em algumas varas do interior, principalmente nas unidades jurisdicionais que não tem instalado, em sua subseção, o aludido posto. Como resultado desse processo, surgem as demoras, as reclamações, as cobranças e, por óbvio, as cominações de multa.

Reclamos há acerca da prolação de sentenças ilíquidas, o que afronta o espírito da lei dos juizados. Com isso, o encaminhamento dos autos à contadoria após a prolação da sentença dá margens a várias e várias impugnações, contribuindo para maior demora no deslinde da questão.

Constatou-se também certa ansiedade por parte dos integrantes do Posto Prisma diante da notícia de que a mencionada célula poderia sair de sua localização atual para ser instalada em prédio do próprio INSS, mas

em local distante dos juizados, independentemente do aumento constante da demanda processual, aspecto muito comentado nas entrevistas, o que poderia acarretar mais atrasos no cumprimento das obrigações de fazer.

Algo percebido no Posto Prisma da sede e que deve ser levado na devida conta é o caso da incompatibilidade dos sistemas do supracitado posto com o sistema Creta, problema que acarreta travamentos constantes, contribuindo, sobremaneira, para os aludidos atrasos no cumprimento dos julgados.

Foi vista, na sequência, a questão da descontinuidade administrativa, com as mudanças de chefia do Posto Prisma instalado na sede, bem como em relação aos magistrados recentemente removidos de varas do interior.

Assim, ora por conta de juízes substitutos que acorrem para suprir o juízo e não implementam a sistemática anterior, ora por conta dos magistrados que chegam e não dão a devida atenção aos procedimentos dos juizados, alfim quem perde é a prestação jurisdicional.

Problemas também foram comentados acerca da expedição e do pagamento de Requisições de Pequeno Valor (RPVs). Ora, é assente que RPV relaciona-se com crédito cujo valor atualizado não seja superior aos limites previstos no art. 2º da Resolução 559, de 26 de junho de 2007, do Conselho de Justiça Federal, respeitando-se o disposto no art. 87 do ADCT, com redação dada pela EC nº 37.

Todavia, várias RPs são devolvidas pelo Tribunal Regional da 5ª Região por questões insignificantes, tais como inversão de letra ou omissão de preposições, a despeito de as outras informações principais acerca da qualificação do beneficiário estarem corretas, questões essas que, além de serem devidamente certificadas, só podem ser solucionadas com despacho do magistrado. A burocracia criada em nome de uma suposta segurança acarreta demora desnecessária no resultado final.

Por outra banda, o art. 134 da Constituição Federal estabelece que incumbe à Defensoria Pública a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

Entretanto, não é admissível a deficiência da Defensoria Pública da União em prejuízo dos jurisdicionados necessitados, notadamente nas varas do interior, razão pela qual o Poder Judiciário credencia profissionais para atuar como advogados dativos, nos moldes da Resolução nº 558, de 22 de maio de 2007, do Conselho de Justiça Federal, devendo o Poder Executivo ser instado a criar e prover os cargos necessários de defensores para o atendimento à população necessitada de assistência judiciária.

Por fim, na busca das soluções pensadas no ambiente dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco, chega-se também a 16 (dezesseis) itens:

- a) Dotar o Posto Prisma com mais recursos.
- b) Obrigação de fazer imediata, inclusive expedindo-se RPV.
- c) Aplicação de multas, inclusive a de cunho pessoal.
- d) Maior descentralização do processo decisório.
- e) Instalação do Posto Prisma em todas as subseções.
- f) Disponibilizar mais o sistema Creta ao INSS.
- g) Acesso aos sistemas internos dos outros órgãos (consulta).
- h) Desenvolvimento da interação com o Posto Prisma.
- i) Virtualização de todos os procedimentos dos juizados.
- j) Adoção de procedimentos uniformes nos juizados.
- k) Criação de um subsetor de perícias nos juizados adjuntos.
- l) Eliminação do alvará, bastando o crédito em conta do autor.
- m) Maior utilização do sistema do INSS pelos juizados.
- n) Manutenção da sistemática atual.
- o) Preenchimento do cargo de juiz substituto em cada vara.

p) Utilização da carta precatória virtual.

O Posto Prisma do INSS tem demonstrado que é peça fundamental para o efetivo cumprimento das ordens judiciais quanto às concessões e/ou revisões de benefícios previdenciários. Daí a necessidade de ele ser estruturado de forma adequada, com mais recursos (material e pessoal) para fazer face às demandas e cumprir devidamente a sua missão.

Ademais, uma interação maior com o INSS, mantendo-se, como já foi dito, a política da “boa vizinhança”, pode trazer vantagens como a desnecessidade da imposição de medidas drásticas, como a cominação de multa, inclusive a de cunho pessoal, ou outras medidas coercitivas, pois, embora albergadas pela lei, ninguém trabalha bem com coação.

Por outro lado, os magistrados que atuam nos juizados podem fazer bem o seu papel institucional, procurando resolver os problemas processuais na própria audiência, determinando-se, quando do acordo, a imediata concessão e/ou revisão do benefício requestado, fazendo a parte autora sair da audiência, se for o caso, até com a cópia da Requisição de Pequeno Valor (RPV) na mão.

Notadamente, mais audiências serão realizadas, mais acordos serão feitos e mais sentenças serão proferidas se a vara estiver dotada de juiz substituto, até para não sofrer solução de continuidade.

No que concerne à maior descentralização do processo decisório, podemos citar o caso observado nos juizados da capital em que é utilizado o ato ordinatório em quase todas as fases do processo. Desse modo, o feito é impulsionado pela secretaria e só vai para o juiz quando da realização da audiência ou prolação de sentença.

Por seu turno e de forma semelhante à capital, as varas localizadas no interior começaram a perceber as vantagens de se ter instalado na

subseção uma unidade do Posto Prisma, chegando a ser o objetivo dessas unidades jurisdicionais, embora não tenha dado certo na subseção de Petrolina, onde havia um posto instalado que foi desativado por razões de estrutura de pessoal.

Na esteira da instalação de um Posto Prisma em cada subseção também está a possibilidade de se disponibilizar mais o sistema Creta ao INSS, para que haja maior rapidez por parte dessa autarquia no cumprimento dos julgados.

Por outro lado, seria salutar que todos os juizados pudessem ter maior acesso ao sistema do INSS, o que tem se mostrado muito útil no dia a dia. Entretanto, observa-se que não só os sistemas do INSS deveriam ser disponibilizados, impõe-se também que se tenha acesso, obviamente para consulta, aos sistemas internos dos outros órgãos.

Muitas vezes a contadoria necessita de documentos, tais como fichas financeiras de um autor, e, para tanto, tem que intimar a União ou o órgão demandado para obter tal documento.

Se o cerne dos juizados é o processo digital, não se concebe nada que contrarie a virtualização de todos os seus procedimentos.

Uma vara interiorana adota o seguinte procedimento, segundo o relato de uma servidora:

Antes de qualquer audiência do juizado, os assistentes têm que preencher uma ficha na qual consta o número do processo, data da audiência, nome das partes, resumo do pedido, data da entrada do requerimento (DER), data do nascimento, ano em que completou 55 ou 60 anos (dependendo se for homem ou mulher), relação dos documentos trazidos na petição inicial, motivo do indeferimento na via administrativa, síntese da contestação com as preliminares e o mérito. (Entrevista 36)

Entende-se que a adoção de procedimentos uniformes nos juizados inibiria atitudes tais como a descrita acima, que aponta, certamente, para

o lado contrário aos objetivos dos princípios norteadores contidos na Lei nº 10.259/2001.

A parte de perícias também foi lembrada, sendo sugerida a criação de um subsetor de perícias nos juizados adjuntos, para cuidar da marcação dos exames técnicos, da recepção dos laudos periciais, do contato geral com os médicos peritos e da confecção dos procedimentos administrativos para o pagamento dos honorários periciais.

Foi verificado também que a eliminação do alvará de levantamento começou na capital, mas o procedimento já se estende pelas varas do interior, as quais passaram a adotar, embora de forma tímida, o crédito em conta da parte vencedora, principalmente nos casos de indenização de dano moral contra a Caixa.

Observe-se que, a despeito de todo o processo inovador trazido pela Lei nº 10.259/2001 à seara processual, houve um respondente que não via nenhum problema a ser enfrentado e, muito menos, teria alguma sugestão a dar, podendo todo o sistema manter-se como estava.

Por fim, com o advento do processo virtual, muitas outras aplicações podem surgir, a exemplo da carta precatória virtual, para oitiva de testemunhas, após o que o respectivo depoimento também poderá ser enviado por *e-mail*.

CONCLUSÃO

Após extensiva análise dos dados levantados no presente estudo, chega-se a muitas conclusões. Para a grande maioria dos operadores do Direito que lidam no dia a dia dos juizados, a Lei nº 10.259/2001 atende à sua finalidade por proporcionar alternativas de se chegar à efetiva prestação jurisdicional.

Tanto assim é que boa parte dos respondentes demonstrou grata

satisfação em ver essa efetividade na prática. Por outro lado, o referido texto legal dá margem a uma maior descentralização do processo decisório, por possibilitar a interação com os demandados.

Quanto aos problemas levantados, a escassez de servidores tomou o seu lugar como vilã, notadamente na contadoria do juízo, em algumas poucas varas do interior e no Posto Prisma, este a denotar a tão famosa falta de estrutura do INSS.

Com o natural aumento da demanda, um tanto reprimida, uma vez que o INSS tende a indeferir de plano os requerimentos administrativos de benefícios previdenciários, também é natural que esse grande volume de ações acarrete atrasos no cumprimento das ordens judiciais.

Entretanto, se há alguma demora na prolação de decisões e sentenças — que se deve ao agir individual de cada magistrado —, respondentes outros de algumas varas do interior declararam não haver problemas no cumprimento das referidas obrigações, mostrando-se necessária a apreciação pontual de cada caso.

No que pertine às questões da descontinuidade administrativa, é fato situacional e próprio do serviço público, principalmente nas mudanças de chefia do Poder Judiciário, sendo muito difícil manter-se um trabalho anteriormente iniciado, embora de boa qualidade.

Observa-se que os outros problemas detectados não são de grande monta, bastando haver intercâmbio entre os juizados, para que sejam minimizados ou até eliminados. Na verdade, as sugestões feitas pelos três níveis de atuação dos juizados — por magistrados, por diretores ou substitutos e por servidores que realmente atuam na execução dos julgados — constituem o ponto alto da pesquisa.

Interessante notar que o maior número de sugestões foi no sentido de que o Posto Prisma do INSS fosse estruturado com mais recursos (material/pessoal). Mas destaca-se também o desejo de que a

revisão e/ou concessão do benefício previdenciário sejam implantadas de imediato, no momento da audiência, com a expedição da requisição de pequeno valor (RPV), também naquele momento.

Crê-se, que, chegando a essa situação, estando os Juizados Especiais Federais não só de Pernambuco, mas de qualquer lugar do Brasil nessa condição, pode-se dizer, sim, que estarão cumprindo a sua missão institucional, levando à sociedade o poder-dever do Estado-Juiz na solução rápida e efetiva das contendas, buscando a paz social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Maria Margarida de. *Como Preparar Trabalhos para Cursos de Pós-graduação: Noções Práticas*. 5. ed. São Paulo: Atlas 2002.

ASSIS, Araken. *Garantia de Acesso à Justiça: Benefício da Gratuidade*. In: *Garantias Constitucionais do Processo Civil*. Coordenador Lauria Cruz e Tucci. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BAUREN, Ilse Maria. *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade*. 3. ed. São Paulo: Atlas 2006.

BORGES, Tarcísio Barros. *Juizados Especiais Federais Cíveis: Reexame das Inovações da Lei nº 10.259/2001, Após Cinco Anos de sua Vigência*. *Revista Dialética de Direito Processual* - n. 56 nov. 2007. São Paulo: Oliveira Rocha Com. Livros, 2007.

BRASIL: Constituição (1988). *Constituição do Brasil Interpretada*. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2006.

BRASIL: *Código de Processo Civil Comentado*. 9. ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL: Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 22. *Constituição do Brasil Interpretada*. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2006.

BRASIL: LEI Nº 9.099, DE 26 DE SETEMBRO DE 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. DOU de 27/9/1995.

BRASIL: LEI Nº 10.259, DE 12 DE JULHO DE 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. DOU de 13/7/2001.

BRASIL: LEI Nº 10.772, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2003. Dispõe sobre a criação de 183 (cento e oitenta e três) Varas Federais destinadas precipuamente à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos Juizados Especiais no País e dá outras providências. DOU de 24/11/2003.

BRASIL: LEI Nº 11.419, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. DOU de 20/12/2006.

BREVE HISTÓRICO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Conselho de Justiça Federal*. Disponível em <http://www.cjf.gov.br/atlas/hist.htm>. Acesso em: 17/3/2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 11-13.

CONGRESSO NACIONAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS, 2003, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, em Brasília-DF. Experiências vivenciadas nos Juizados Especiais Federais. Disponível em: http://daleth.cjf.gov.br/revista/outras_publicacoes/congresso_juizados_especiais/folha_de_abertura.pdf. Acesso em: 16/3/2008.

FREITAS FILHO, Roberto. *Carência de Defensores Públicos é um*

Grande Entrave no Acesso à Justiça. Disponível em: http://www.direito2.com.br/stj/2003/abr/10/carencia_de_defensores_publicos_e_um_grande_entrave_no_acesso. Acesso em: 13/3/2008.

MACEDO DA COSTA, Cléia Margarete. *As Contradições da Cidadania na Sociedade Brasileira*. 1997. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Pensamento Político Brasileiro — Departamento de Sociologia e Política da Universidade Federal de Santa Maria/RS. Disponível em: <http://www.geocities.com/Athens/Sparta/4021/cidadania.html>. Acesso em: 30/4/2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnica de Pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NOTÍCIAS DO TRF 5ª Região. *Pagamento de RPVs em 2007 Injeta mais de R\$ 523 Milhões na Região*. Disponível em: http://www.trf5.gov.br/noticias/1072/pagamento_de_rpvs_em_2007_injeta_mais_de_r_523_milhoes_na_regiao.html. Acesso em: 20/3/2008.

PRIMEIRO FÓRUM NACIONAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS, 2004, na cidade de Brasília-DF. *Juizados Especiais Federais e Acesso à Justiça*. Disponível em: <http://www.jf.gov.br/portal/publicacao/engine.wsp?tmp.estilo=3&tmp.area=83&tmp.texto=2245>. Acesso em: 15/3/2008.

SOUSA, Álvaro Couri Antunes. *Juizados Especiais Federais Cíveis: Aspectos Relevantes e o Sistema Recursal da Lei nº 10.259/01*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Do Poder Judiciário: Organização e Competência*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 200, p. 1-19, abr./jun. 1995.

Sítios consultados:

www.jfpe.gov.br

www.trf5.gov.br

www.jf.gov.br

www.ibge.gov.br

NOTAS

¹ Técnico Judiciário da Seção Judiciária de Pernambuco e mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

² Conforme estatísticas da Corregedoria do Tribunal Regional da 5ª Região – www.trf5.gov.br.

³ Notícias do TRF 5ª Região de 28/1/2008. Disponível em: www.trf5.gov.br. Acesso em: 25/3/2008.

⁴ Prisma – Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas.

⁵ A denominação *Questionário* será utilizada sempre que as citações se referirem a observações escritas nos questionários de pesquisa. Quando as citações se referirem a entrevistas, será utilizada a expressão *Entrevista*. Nos dois casos, o nome do órgão, quando surgir, será substituído por *vara* ou *juizado*, para preservar a sua identidade.

DO CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS REGULATÓRIOS

Leopoldo Fontenele Teixeira¹

RESUMO

Apresenta noção geral sobre a possibilidade de controle jurisdicional dos atos regulatórios praticados pelas denominadas *agências reguladoras*. Menciona os principais argumentos manejados por autores que tratam do Direito Regulatório para justificar a necessidade de elaboração de técnicas especiais de controle dos atos regulatórios, a fim de demonstrar que as técnicas gerais de controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário são plenamente aplicáveis para controlar os atos praticados no exercício da função regulatória do Estado, desde que o juiz conheça as peculiaridades dessa função. Aborda a necessidade de motivação dos atos regulatórios para o exercício de um controle correto pelo Judiciário. Cita hipóteses passíveis de controle dos atos regulatórios no âmbito das funções executiva, normativa e judicante das agências reguladoras.

PALAVRAS-CHAVE: Controle jurisdicional, administração pública, agências reguladoras, atos regulatórios.

INTRODUÇÃO

Dentro de um Estado Democrático de Direito, ganha relevo o tema relacionado ao controle da Administração Pública, já que é através do controle, em suas diversas modalidades, que se dá ao administrado

não só a certeza de que a Administração Pública, em caso de ocorrência de desconformidades entre a sua conduta e o ordenamento jurídico, pode ser compelida a ajustar o seu agir — ou não agir — aos parâmetros traçados nas normas jurídicas — o que abrange regras e princípios² —, preservando-se os direitos fundamentais do indivíduo, como permite aos administrados o efetivo exercício de sua cidadania, na medida em que contam com mecanismos para exigir dos administradores não só uma conduta conforme o direito, mas também uma conduta que colabore, eficientemente, para atingir os fins do Estado, assim como dispõem de mecanismos de participação na gestão da coisa pública, a exemplo das consultas e audiências públicas.

Pode-se definir *controle da Administração Pública* como o conjunto de mecanismos manejados quer pela própria Administração, no exercício de autotutela, quer por aqueles órgãos e entes vocacionados à sua fiscalização (Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, Judiciário e, por que não dizer?, os próprios administrados), a fim de assegurar que o agir da Administração permaneça em conformidade com os fins públicos a que se destina e que se dê através do uso dos meios adequados para tanto³.

Dentro do panorama geral do controle da Administração Pública, insere-se o controle dos atos regulatórios, entendidos estes como os atos administrativos praticados pelo Estado no exercício de sua função regulatória. Entretanto, as peculiaridades inerentes à função regulatória ensejam discussões a respeito do controle dos atos administrativos praticados em seu âmbito. Nesse sentido, confira-se a observação de Floriano de Azevedo Marques Neto⁴:

De um lado, o fato de a moderna regulação se efetivar, no mais das vezes, por meio de entes dotados de autonomia reforçada ou de independência (entre nós, a regra hoje é que tais atividades sejam exercidas por agências independentes), muitas

vezes, faz o debate acerca do controle desviar para iniciativas de se subordinar a atividade do regulador ao poder político. De outro, há a dificuldade que temos de bem entender a amplitude da atividade regulatória e divisar precisamente as competências que ela envolve. Por fim, creio que há o problema de saber ao certo quais os critérios a serem utilizados para exercer tais controles, adequando o regime geral de controle da Administração Pública às especificidades da atividade de regulação.

Estão tais atos sujeitos a controle ou o regime jurídico especial de que são dotadas as agências reguladoras inibe qualquer interferência no âmbito da atividade regulatória por elas exercida? Caso seja possível esse controle, ele se dará nos mesmos parâmetros estabelecidos para o controle dos atos administrativos em geral ou existe alguma peculiaridade que justifique tratamento diverso? Quais são os mecanismos de controle dos atos regulatórios? A resposta a essas indagações não é uníssona, havendo divergência entre os doutrinadores que cuidam do tema relativo à função regulatória.

A fim de não fugir dos limites deste artigo, após o exame panorâmico da possibilidade do exercício do controle sobre os atos regulatórios, passar-se-á, em seguida, a adentrar no tema relativo ao controle jurisdicional dos atos regulatórios.

1 DA VIABILIDADE DO CONTROLE DOS ATOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

O regime jurídico especial conferido pela legislação às agências reguladoras, a fim de garantir uma maior independência em relação às interferências políticas capazes de desestabilizar o equilíbrio do setor regulado, dá ensejo a questionamentos acerca da possibilidade do exercício de controle dos atos de tais entidades. Trata-se, indubitavelmente, de um falso problema.

Realmente, as agências reguladoras são autarquias e, como tais, integram a chamada Administração descentralizada, sujeitando-se

ao denominado *regime jurídico-administrativo*, isto é, ao conjunto de prerrogativas e sujeições a que estão sujeitos os órgãos e as entidades da Administração Pública, a fim de realizarem o seu mister.

Dentro dessas sujeições, indiscutivelmente, insere-se a possibilidade de controle de seus atos, haja vista que o *Direito das Agências*, ou *Direito Regulatório*, não constitui um novo ramo da ciência jurídica, mas, sim, um capítulo dentro da disciplina conhecida por Direito Administrativo. Ora, constitui ensinamento basilar do Direito Administrativo que aqueles que administram a coisa pública não são dela detentores, mas meros administradores que, nessa condição, têm o inafastável e imposterável dever de prestar contas ao verdadeiro senhor do patrimônio público: a coletividade. Daí segue que de nada adiantaria estipular a subserviência da Administração à lei e à soberania popular se não se estipulassem mecanismos de eficiente controle sobre seus atos⁵.

Destarte, é possível o controle dos atos praticados pelas agências reguladoras. Resta, no entanto, saber em que medida esse controle é possível. Sob pena de fulminar todo o modelo de Estado regulador, impõe-se adaptar alguns típicos mecanismos de controle da Administração Pública às peculiaridades da função regulatória desempenhada pelas agências reguladoras, sem, contudo, impedir esse controle, providência que seria inadmissível em um Estado de Direito que se possa chamar de *democrático*. Nesse sentido, vale transcrever as palavras de Floriano de Azevedo Marques Neto⁶:

É pressuposto que, sendo a regulação estatal uma atividade administrativa, está ela submetida aos mecanismos de controle a que se sujeita a generalidade dos órgãos que integram a Administração Pública. Porém, me parece fundamental que a atividade regulatória seja submetida a esse controle com algum temperamento e com alguma adequação às especificidades da atividade regulatória [...]

A atividade regulatória é espécie do gênero atividade administrativa. Mas trata-se de uma espécie bastante peculiar. Como já pude afirmar em outra oportunidade, é na moderna atividade regulatória estatal que melhor se manifesta o novo paradigma de Direito Administrativo, de caráter menos autoritário e mais consensual, aberto à interlocução com a sociedade e permeado pela participação do administrado. Portanto, o controle a ser exercido sobre essa atividade não poderá ser nem meramente reativo (como sói ocorrer com a Administração autoritária) nem meramente formal (devendo envolver também o controle de resultados). Tampouco deverá ser esse controle exercido apenas pelos órgãos e mecanismos tradicionais, assumindo relevância o controle social e parlamentar da atividade dos reguladores.

Assim, me parece pressuposto que, da mesma forma como não se pode cogitar o exercício da regulação estatal exercer-se sem estar submetido a mecanismos de controle, esses mecanismos devem assumir uma configuração bastante peculiar, adequada às características da moderna regulação.

Deve, pois, o aplicador e estudioso do Direito saber dosar a necessidade de controle dos atos regulatórios com a necessária preservação da autonomia indispensável ao exercício de uma regulação, na medida do possível, exercida segundo pautas técnicas, preservando- -se, assim, a segurança jurídica e o equilíbrio desejado por todos os envolvidos no setor objeto de regulação.

2 DO CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS REGULATÓRIOS

Indubitável, como visto, a necessidade, num Estado Democrático de Direito, do controle da Administração Pública, incluindo as agências

reguladoras. Essa afirmação ganha reforço, no ordenamento jurídico brasileiro, em razão do disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, que prescreve que a lei não excluirá nenhuma lesão ou ameaça ao direito da apreciação do Poder Judiciário (princípio da inafastabilidade), quando se está a falar do controle jurisdicional da Administração Pública.

Em razão de ser órgão do Estado vocacionado para aplicar o Direito às lides que lhes são trazidas, notadamente diante da imparcialidade, independência funcional e das garantias de que são dotados os seus membros, bem como da qualidade de imutabilidade atribuída, por lei, às suas decisões, cabe ao Poder Judiciário o controle da Administração Pública em última instância⁷, respeitado, evidentemente, o mérito dos atos administrativos, entendido este como o âmbito dentro do qual o administrador decide com base em critérios não positivados de oportunidade e conveniência⁸.

No entanto, se, no que tange ao controle jurisdicional em geral da Administração Pública, já existem suficientes polêmicas, dada a permanente tensão entre as normas constitucionais que preveem, de um lado, o princípio da separação dos Poderes e, de outro, um amplo acesso à jurisdição, o que traz à tona a questão dos limites do controle externo da Administração Pública pelo Poder Judiciário, no que toca ao controle jurisdicional da função regulatória do Estado, essas polêmicas ganham um certo reforço, consideradas todas as peculiaridades da função regulatória, mormente quando desempenhada por meio das agências reguladoras, autarquias sob regime jurídico especial.

Com efeito, há autores que defendem que não há diferenças relevantes entre o controle jurisdicional da Administração Pública em geral e o controle jurisdicional dos atos das agências reguladoras no exercício de sua atividade-fim⁹. Por outro lado, existem doutrinadores

que se posicionam pela necessidade de um controle especial da atividade regulatória¹⁰. Por fim, há quem postule um controle mais aprofundado dos atos regulatórios quando comparado àquele exercido para os atos administrativos em geral¹¹.

A doutrina que defende um controle diferenciado dos atos regulatórios assenta-se nas seguintes premissas: a) necessidade de preservação da *discrecionariiedade técnica ou pura* das agências; b) necessidade de respeito, pelo Judiciário, do caráter prospectivo das decisões do regulador; c) necessidade de um controle judicial mais reforçado para superar o déficit democrático das agências; d) risco de afetação do equilíbrio do sistema regulado. Ousa-se discordar, aqui, da necessidade ou mesmo da existência de um controle especial dos atos regulatórios, pois é plenamente possível, sem prejuízo dos direitos dos administrados ou mesmo da eficiência da regulação, a aplicação do sistema geral de controle dos atos administrativos, desde que o julgador atue com parcimônia. É o que se demonstrará a seguir.

No que diz respeito à necessidade de preservação do âmbito de liberdade de atuação conferido às agências reguladoras expressamente pela norma atributiva de competência ou mesmo pela existência de conceitos jurídicos indeterminados, notadamente técnicos, nessa norma, não há nenhuma nota que justifique a não aplicação da doutrina dita geral do controle dos atos administrativos ao controle dos atos regulatórios.

Primeiramente, é impróprio falar em *discrecionariiedade técnica*, existindo, na atividade de densificação dos conceitos jurídicos indeterminados que envolvam a aplicação de conhecimentos técnico-científicos, quando houver entrelaçamento entre conceitos técnicos e critérios administrativos ou pluralidade de critérios técnicos à escolha da Administração, simplesmente *discrecionariiedade pura e simples*. Por outro lado, se a decisão administrativa se fundar, única e exclusivamente, em critérios técnicos, há grande chance

de se estar diante de atividade vinculada à Administração. Tal entendimento já colabora para o afastamento da necessidade do surgimento de uma espécie de controle jurisdicional dos atos regulatórios técnicos, como espécie do gênero controle jurisdicional dos atos administrativos.

De fato, havendo margem de liberdade conferida ao agente regulador, a fim de que este possa, mediante a ponderação dos interesses em conflito em determinado caso concreto, integrar, por meio de critérios positivados ou não, o conteúdo da norma aberta, seja para eleger a providência necessária ao atendimento do fim previsto na norma, seja para decidir se age ou não e quando e de que forma age diante de determinado suporte fático, seja para avaliar a existência desse suporte fático apto a justificar a ação administrativa, o que se tem é a discricionariedade clássica, que, por conseguinte, atrai para o controle dos atos regulatórios oriundos do exercício da discricionariedade os parâmetros e limites gerais de controle da atividade não vinculada da Administração Pública, tais como: a) a teoria dos motivos determinantes; b) a teoria do desvio de finalidade; c) a aplicação dos princípios jurídicos como limites, no caso concreto, à liberdade do regulador, ganhando destaque os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, etc.

É de se ressaltar, no ponto, a observação já feita, no sentido de que o *Direito das Agências*, ou *Direito Regulatório*, não constitui um novo ramo da ciência jurídica, mas, sim, um capítulo dentro da disciplina conhecida por Direito Administrativo¹². Ora, se o *Direito das Agências*, ou *Direito Regulatório*, está inserido no objeto de estudo do Direito Administrativo e se não há distinção essencial (ôntica) entre a discricionariedade detida pelos agentes reguladores e a discricionariedade conferida aos demais entes e órgãos da Administração, segue que, no tema de controle dos atos regulatórios discricionários, não há peculiaridade que justifique a afirmação de que são insuficientes os parâmetros do controle judicial dos

atos administrativos em geral.

Prova disso é a conclusão a que chega a doutrina que pretende defender a existência de um controle especial dos atos regulatórios, qual seja, toda vez que o juiz não tiver parâmetros objetivos de controle e a decisão técnica do regulador puder ser considerada razoável, deve o julgador prestigiar a decisão tomada pela Administração Pública¹³. Ora, o que é isso senão a aplicação, pura e simples, da doutrina clássica a respeito dos limites do controle judicial dos atos discricionários?

Ressalte-se que, quanto a esse aspecto (preservação das decisões do regulador na falta de parâmetros objetivos de controle de seus atos), não se diverge da doutrina, haja vista que é evidente a necessidade de preservação do campo de atuação discricionária conferido ao regulador pela legislação, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes, à medida que o magistrado deixasse de aplicar o Direito para exercer atividade administrativa de criação, metajurídica, fundada em critérios de oportunidade e conveniência, atividade esta privativa daquele que exerce a função administrativa.

Discorda-se apenas do entendimento no sentido da necessidade de técnicas específicas de controle dos atos regulatórios praticados no exercício da atividade não vinculada da Administração.

Outra preocupação corrente dos doutrinadores que tratam dos temas afetos ao controle dos atos regulatórios pelo Poder Judiciário é a necessidade de preservação da análise prospectiva feita pelo agente regulador a respeito de determinada matéria. De fato, o regulador, no exercício da ponderação dos múltiplos interesses envolvidos no sistema regulado, frequentemente edita atos destinados não só a regular uma determinada situação concreta atual, mas também a buscar o equilíbrio desse sistema a longo prazo, para tanto levando em consideração todas as repercussões que a decisão regulatória adotada possa ter dentro e fora

do sistema, sob os mais diversos matizes.

Segundo tal argumento, que se entrelaça com o argumento de risco de afetação do equilíbrio do sistema regulado, ambos destinados a justificar a necessidade de um controle especial dos atos regulatórios, o juiz, porque detentor, exclusivamente, de conhecimentos jurídicos e porque a jurisdição, ao contrário da regulação, se volta à análise de fatos pretéritos, não teria condições de bem avaliar o ato regulatório, ressalvada a existência de erro manifesto que tornasse patente a invalidade do ato.

Sustenta essa doutrina que o juiz, por meio de uma decisão que não leve em conta a totalidade dos aspectos envolvidos no conflito nem as implicações que essa decisão pode gerar, poderia acabar causando um grave desequilíbrio, pondo em risco a própria atividade regulatória, gerando insegurança e afastando investimentos necessários ao desenvolvimento nacional¹⁴.

Acrescenta que não se pode também aceitar o uso de peritos para o auxílio do magistrado no julgamento que envolva conhecimentos não jurídicos, porque, em assim procedendo, estar-se-ia substituindo a decisão técnica do regulador pela opinião técnica do perito judicial¹⁵. Quanto a tais argumentos, também não se concorda com a afirmação de que seria necessário um regime especial de controle dos atos regulatórios.

No que toca à vedação de análise de juízos prospectivos feitos pelo ente regulador, cumpre, primeiro, assentar que não há vedação, *in abstracto*, no ordenamento jurídico pátrio, para o controle jurisdicional de quaisquer atos administrativos, sejam eles frutos do exercício de competência discricionária ou vinculada da Administração, devendo, sempre, o magistrado se debruçar sobre o caso submetido à sua análise (examinar o mérito do pedido, processualmente falando), ainda que seja para reconhecer que a Administração Pública exerceu, legitimamente, os instrumentos que lhe foram conferidos para melhor atender ao interesse

público¹⁶.

Dito isso, cumpre ressaltar que a vedação de substituição, pelo juiz, de juízos prospectivos da Administração Pública, como, por exemplo, a atividade de planificação, não se dá apenas no que toca aos atos regulatórios, também ocorrendo no que concerne aos atos administrativos em geral. É que, em tal situação, quando a Administração efetua análises e toma decisões fazendo conjecturas a respeito do futuro, está-se no domínio da atividade não vinculada da Administração, seja ela fruto de discricionariedade ou, como ensina Germana de Oliveira Moraes¹⁷, resultado da aplicação de conceitos de prognose. Por aí se vê, uma vez mais, que os parâmetros de controle dos atos administrativos em geral são suficientes para ensejar um eficiente controle da atividade regulatória, sem prejuízo desta. Realmente, se, no caso concreto, o juiz não possui elementos objetivos para reputar incorreto o ato regulatório e este se apresenta razoável, deve ser preservado o entendimento da agência reguladora, porque esta agiu dentro da discricção que lhe é conferida pela legislação.

Ainda quanto ao controle dos juízos prospectivos, bem como dos atos regulatórios em geral, como se verá adiante, é de fundamental importância, para a viabilização do seu controle pelo Judiciário, até para aferir a possibilidade da manutenção da decisão do regulador, a existência de uma ampla motivação.

Outrossim, o entendimento de que a jurisdição volta-se à análise de fatos pretéritos não parece correto, notadamente diante dos novos paradigmas que estruturam o chamado *processo civil de resultados*, bem como diante da realidade do denominado *processo coletivo*. Com efeito, tanto doutrina quanto legislação que versam acerca da atividade jurisdicional hodierna, cada vez mais preocupadas com o acesso efetivo à jurisdição e adotando a premissa de que o processo é um mero instrumento

para se chegar à justa composição da lide, dotam o juiz de instrumentos capazes de impedir a ocorrência do ilícito antes mesmo que ele ocorra (tutela inibitória) ou mesmo pôr fim a uma situação de ilicitude já ocorrida antes que provoque danos indesejados (tutela reintegratória)¹⁸; como se vê, a jurisdição é, hoje, cada vez mais preocupada com o futuro.

Na seara do processo coletivo, o magistrado se vê, cada vez mais frequentemente, diante de lides que envolvem toda a sociedade, podendo ter repercussões em todo um país e, no caso da tutela dos denominados *direitos difusos*, afetando pessoas indeterminadas e que nem sequer chegaram a nascer (por exemplo, a tutela jurisdicional do meio ambiente, que, segundo a Constituição de 1988, em seu art. 225, é bem de uso comum do povo, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e *futuras gerações*)¹⁹.

Esses breves exemplos demonstram que a afirmação de que a jurisdição não se ocupa do futuro é equivocada.

Quanto ao auxílio prestado pelos peritos ao magistrado, em causas que envolvam conhecimentos técnicos não jurídicos, entende-se ser possível, também sem prejuízo da atividade regulatória. Efetivamente, para que se possa ter um controle efetivo da Administração Pública, é imprescindível, destacadamente em uma sociedade marcadamente técnica e tecnológica como a atual, o auxílio de *experts*, sob pena de se ter um controle meramente formal e destituído de eficácia, uma vez que o magistrado, inibido de bem conhecer os contornos da lide, serviria de mero ratificador das decisões administrativas, o que representaria grave retrocesso na proteção dos direitos fundamentais, seara em que, no Estado Democrático de Direito, o Judiciário deve ser protagonista.

É possível que atos administrativos — o que abrange os atos regulatórios — sejam praticados sob o manto da técnica, mas que, na verdade, escondam opções políticas, econômicas, etc.²⁰ Tais opções nem

sempre são legítimas, havendo concreto risco de desvios por parte do regulador.

Entender que o juiz não pode apreciar uma decisão administrativa quando fundada em critérios técnicos poderia, por exemplo, conduzir à esdrúxula situação em que, indeferida uma aposentadoria por invalidez, por entender o corpo médico da Administração Pública que o indivíduo é apto para o trabalho, não poderia essa pessoa recorrer à Justiça para comprovar que é, sim, inválida. Será que os técnicos da Administração são infalíveis? Será que o técnico ou conjunto de técnicos escolhido pelo magistrado não pode ostentar capacidade para emitir um laudo tão válido quanto aquele feito na seara administrativa?

Justamente por se prender a motivos de ordem técnica é que o ato administrativo praticado pelo ente regulador pode ser invalidado pelo Judiciário, que, por meio de motivação também dotada de tecnicidade, pode demonstrar, por exemplo, que os motivos embasadores da decisão administrativa são falsos ou mesmo inexistentes (teoria dos motivos determinantes), o que conduziria à invalidade do ato. Poderia, ainda, ser demonstrado que o ato praticado carece do atributo da proporcionalidade, seja porque a prova técnica colhida nos autos demonstra que os meios escolhidos não são adequados para atingir o fim desejado, seja porque a medida adotada vai além do necessário, seja porque os benefícios auferidos são inferiores aos prejuízos causados. Haveria, ainda, a possibilidade de demonstração de desvios de finalidade — por exemplo, a medida poderia ter sido adotada para beneficiar alguma empresa regulada, numa verdadeira demonstração de que a agência reguladora teria sido *capturada*²¹ pelos entes regulados.

Enfim, poderia ocorrer uma infinidade de situações em que seria possível demonstrar que decisões técnicas, porque, no caso concreto, são ilegais ou inconstitucionais, portanto submetidas a critérios objetivos e

positivos de controle, são sindicáveis pelo Poder Judiciário. Como, para chegar a tais conclusões e, com isso, efetuar uma real e efetiva proteção dos direitos dos administrados, o juiz necessita se valer de peritos, concorda-se com o pensamento de Eros Roberto Grau e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no sentido de que é possível e desejável a colaboração de peritos para o exercício do controle judicial dos atos técnicos da Administração Pública²².

Nem por isso ficará prejudicada a eficiência da atividade regulatória do Estado. Antes, durante ou após os estudos de natureza técnica, podem ser adotadas decisões verdadeiramente discricionárias. Essas decisões, sim, não podem ser substituídas por uma decisão judicial, porque, em tais situações, o juiz faria as vezes de administrador, o que é inadmissível sem que haja vilipêndio ao princípio da separação dos Poderes.

Nessa senda, útil é o manejo do chamado *enfoque jurídico-funcional* do controle dos atos administrativos discricionários, surgido no âmbito da doutrina alemã. A respeito de tal doutrina, vale conferir os ensinamentos de Andreas J. Krell²³:

Na discussão da doutrina alemã sobre os limites do controle judicial dos atos administrativos discricionários, está ganhando espaço o “enfoque jurídico-funcional” (funktionell-rechtliche Betrachtungsweise). Ele parte da premissa de que o clássico princípio da separação dos Poderes, hoje, deve ser entendido mais como princípio de divisão de funções, o que enfatiza a necessidade de controle, fiscalização e coordenação recíprocos entre os diferentes órgãos do Estado Democrático de Direito. Visto por essa perspectiva, as figuras do conceito jurídico indeterminado, da margem de livre apreciação e da discricionariedade são nada mais do que os códigos dogmáticos para uma delimitação jurídico-funcional dos âmbitos próprios da Administração e dos tribunais.

[...] sendo a questão justamente definir a quem a ordem jurídica atribui a interpretação e concretização desses conceitos e a decisão final sobre sua correta aplicação ao caso concreto:

ao administrador, ao juiz ou se há uma distribuição dessa tarefa entre os dois Poderes. Essa pergunta pela “densidade de controle” (Kontrolldichte) surge de forma idêntica no âmbito da discricionariedade administrativa stricto sensu, localizada no mandamento da norma.

Nessa linha, exige-se uma distribuição de tarefas e responsabilidades “funcionalmente adequada” entre o Executivo e o Judiciário, que deve levar em conta a específica idoneidade em virtude de sua estrutura orgânica, legitimação democrática, meios e procedimentos de atuação, preparação técnica, etc., para decidir sobre a propriedade e intensidade da revisão jurisdicional de decisões administrativas, sobretudo das mais complexas e técnicas. Para Herzog, o controle da Administração pelos tribunais somente deve ir até onde se possa esperar da decisão judicial uma “qualidade material pelo menos igual” à da decisão administrativa que se pretende corrigir [...]

Nesses e em muitos outros casos, existe uma maior e melhor preparação técnica do órgão administrativo competente para realizar juízos prospectivos de caráter técnico complexo. Especialmente na área de proteção do meio ambiente, os atos administrativos costumam ser adotados na base de um conhecimento ou uma perícia técnicos que se presumem próprios da Administração e alheios à idoneidade do órgão jurisdicional, o que faz crescer a margem discricionária da decisão.

Assim, caso o magistrado apure, por meio de exame das provas trazidas aos autos, notadamente a prova pericial, que a opção do ente regulador, apesar de não ser a única, é tão adequada, necessária e vantajosa quanto as demais apontadas pela técnica ou, pelo menos, que haja uma dúvida razoável a respeito de qual seja a melhor solução, deve o juiz manter intacta a decisão do ente regulador, pois, aí, o julgador estará diante de verdadeira discricionariedade ou mesmo do mérito do ato regulatório, que deve ser respeitado, por uma presunção, assentada na divisão de funções entre os órgãos do Estado, de que a Administração é que está legitimada a tomar essa decisão.

Ainda sob essa perspectiva, qual seja, a necessidade de limitação do controle jurisdicional dos atos regulatórios, a fim de preservar o princípio da separação dos Poderes, cumpre sublinhar que, *assim como ocorre com os atos administrativos em geral*, o controle jurisdicional deve ser, em regra, de caráter negativo — o juiz, caso constate vícios no ato, deve se limitar a desconstituí-lo, devolvendo a matéria para análise da Administração — e, excepcionalmente, positivo — situação em que o magistrado, para além de anular o ato, determina qual o ato a ser praticado.

Realmente, para que o juiz pudesse, ao constatar vício no ato administrativo, anular o ato e substituí-lo pelo correto, não poderia haver, no caso concreto, nenhuma margem de decisão para o administrador; em outras palavras, o julgador estaria diante de ato administrativo vinculado²⁴, já que as circunstâncias do caso concreto ou mesmo a expressa disposição normativa nesse sentido não permitem que outra solução seja adotada.

Assim, constatado, com base na prova dos autos, inclusive pericial, que o ato praticado pelo regulador não poderia subsistir no caso concreto e havendo, ainda, margem de escolha, escoimada dos vícios apontados, para a Administração, deve o magistrado devolver a matéria à análise do regulador, a fim de que ele, ente/órgão funcionalmente melhor adaptado para apreciar o caso, emita outro, livre dos vícios detectados pelo controle jurisdicional.

Ademais, quanto aos conhecimentos necessários à correta compreensão da lide, a multidisciplinaridade imprescindível para o completo conhecimento da realidade não é característica exclusiva da atividade regulatória, uma vez que o avanço da legislação sobre mais e mais espaços sociais e o caráter técnico dessas normas demandam do jurista um conhecimento cada vez maior de biologia, sociologia, informática, urbanismo, etc.

Por fim, quanto ao argumento de que é necessário um controle judicial mais reforçado para compensar o déficit democrático das agências²⁵, também não se vê justificativa para a criação de mecanismos especiais de controle jurisdicional dos atos regulatórios, visto que, como os magistrados não são eleitos por meio de sufrágio universal, também não terão legitimidade democrática para, com o exercício de seu controle sobre os atos regulatórios, efetuar a compensação da suposta dívida gerada pelo exercício da função normativa das agências reguladoras. Muito ao contrário, haja vista que o aumento do uso de conceitos jurídicos indeterminados e cláusulas gerais tem suscitado discussão sobre o que se costuma chamar de *governo de juízes*, em que há transferência da competência de densificação normativa do Poder Legislativo para o Poder Judiciário, gerando, justamente, o déficit democrático que se busca equacionar²⁶.

Assim, como conclusão deste tópico, tem-se que o controle jurisdicional dos atos regulatórios não apresenta peculiaridade que justifique afirmar-se a necessidade da adoção de uma espécie de controle específico, diferenciado do regime geral de controle dos atos administrativos. É perfeitamente possível aplicar os parâmetros de controle dos atos administrativos em geral sem prejuízo da atividade regulatória, mormente no Direito brasileiro, em que, apesar do caráter progressista da doutrina em tema de controle dos atos administrativos pelo Judiciário, a jurisprudência tem adotado postura restritiva, evitando realizar um exame mais profundo dos atos praticados no exercício da atividade discricionária.

Não se trata, pois, de uma nova espécie de controle jurisdicional dos atos da Administração Pública, como se de novas técnicas de controle se estivesse a falar, mas, sim, de saber manejar o arsenal doutrinário existente diante dos traços que delineiam e particularizam

os contornos da atividade regulatória do Estado. O que é necessário — isto não se discute — é que o magistrado tenha conhecimento do que seja a atividade de regulação, para que possa saber extrair a máxima efetividade dessa nova forma de relação Estado-sociedade sem prejuízo da proteção dos direitos dos administrados. Como bem disse Floriano de Azevedo Marques Neto²⁷:

O que se faz necessário é que o Judiciário se aparelhe e se especialize de modo a estar apto a exercer o controle dos atos típicos de regulação. Além disso, é necessário que a resposta judicial ao questionamento das decisões dos reguladores seja pronta e célere, como exige o tempo das decisões nos setores regulados.

2.1 Da Necessária Motivação dos Atos Regulatórios para Viabilização do Controle Jurisdicional

Motivo são as razões de fato e de direito que, expostas pelo administrador (motivação), justificam a prática de determinado ato administrativo²⁸. Na seara da regulação, a motivação dos atos regulatórios, frequentemente, deve ser dotada de caráter prospectivo²⁹, haja vista a necessidade de o regulador demonstrar que o ato de regulação que irá praticar é, de fato, fruto da ponderação dos diversos interesses afetados e se apresenta como o mais vantajoso para propiciar, no decorrer do tempo, o desejável equilíbrio do setor regulado.

A motivação, no âmbito da regulação, é essencial, ao mesmo tempo, para diminuir o déficit democrático no exercício do poder normativo das agências, bem como para assegurar, na órbita administrativa, o exercício dos direitos fundamentais à ampla defesa e ao contraditório. Sob o ângulo do controle externo da Administração Pública pelo Poder Judiciário, é a motivação requisito indispensável para viabilizar um controle efetivo do

ato regulatório, bem como, em última análise, para preservar a própria esfera de autonomia que se deseja atribuir ao Estado regulador.

Realmente, por meio da oitiva dos diversos interessados no futuro ato regulatório a ser editado, com o uso de mecanismos como audiências e consultas públicas, assegura-se a elevação do coeficiente democrático dos atos editados pelas agências reguladoras. Contudo, essa participação não pode ser apenas uma formalidade a ser superada pelo regulador para editar o ato de regulação. É imperioso que a colaboração fornecida por esses interessados seja, efetivamente, sopesada pelo regulador, que deve, em caso de rejeição de determinado argumento, motivar amplamente, notadamente com base em estudos técnicos, o porquê de ter adotado determinado comportamento.

Nessa linha, ganha destaque o chamado princípio do *hard look*, que condiciona a validade dos atos regulatórios à realização de motivação ampla, que seja capaz de levar em conta as considerações que foram trazidas à autoridade administrativa. Essa motivação é que demonstrará a legitimidade da escolha do regulador, pois esclarecerá por que determinado modo de agir foi preferido à outra possibilidade aventada durante o procedimento de elaboração do ato regulatório, mormente o normativo.

Essa indispensável motivação do ato regulatório, além de ser exigência do Estado Democrático de Direito, uma vez que torna efetiva a participação da sociedade na administração da coisa pública, permite a prática, pelo administrado, do exercício da ampla defesa e do contraditório, visto que o regulado somente terá condições de defender seus interesses na esfera administrativa quando tiver conhecimento das razões em que se funda o ente regulador para restringir seus direitos, bem como tiver a certeza de que suas razões foram apreciadas pela Administração. Nesse sentido, confira-se trecho do voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes,

no MS 24268/MG³⁰:

Como já escrevi em outra oportunidade, as dúvidas porventura existentes na doutrina e na jurisprudência sobre a dimensão do direito de defesa foram afastadas de plano, sendo inequívoco que essa garantia contempla, no seu âmbito de proteção, todos os processos judiciais ou administrativos. Assinale-se, por outro lado, que há muito vem a doutrina constitucional enfatizando que o direito de defesa não se resume a um simples direito de manifestação no processo. Efetivamente, o que o constituinte pretende assegurar — como bem anota Pontes de Miranda — é uma pretensão à tutela jurídica (Comentários à Constituição de 1967/69, tomo V, p. 234) [...]

Não é outra a avaliação do tema no Direito Constitucional comparado. Apreciando o chamado *Anspruch auf rechtliches Gehör* (pretensão à tutela jurídica) no Direito alemão, assinala o Bundesverfassungsgericht que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar (Cf. Decisão da Corte Constitucional alemã – BVerfGE 70, 288-293; sobre o assunto, ver, também, Pieroth e Schlink, *Grundrechte - Staatsrecht II*, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis, Ulrich, Gusy, Christoph, *Einführung in das Staatsrecht*, 3a. edição, Heidelberg, 1991, p. 363-364). Daí afirmar-se, correntemente, que a pretensão à tutela jurídica, que corresponde exatamente à garantia consagrada no art. 5º LV da Constituição, contém os seguintes direitos: 1) direito de informação (*Recht auf Information*), que obriga o órgão julgador a informar à parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes; 2) direito de manifestação (*Recht auf Äusserung*), que assegura ao defendente a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo; 3) direito de ver seus argumentos considerados (*Recht auf Berücksichtigung*),

que exige do julgador capacidade, apreensão e isenção de ânimo (*Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft*) para contemplar as razões apresentadas (Cf. Pieroth e Schlink, *Grundrechte - Staatsrecht II*, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis e Gusy, *Einführung in das Staatsrecht*, Heidelberg, 1991, p. 363-364; Ver também Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, Art. 103, vol IV, no 85-99). Sobre o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão julgador (*Recht auf Berücksichtigung*), que corresponde, obviamente, ao dever do juiz ou da Administração de a eles conferir atenção (*Beachtenspflicht*), pode-se afirmar que envolve não só o dever de tomar conhecimento (*Kenntnisnahmepflicht*), como também o de considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas (*Erwägungspflicht*) (Cf. Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, Art. 103, vol. IV, no 97). É da obrigação de considerar as razões apresentadas que deriva o dever de fundamentar as decisões (Decisão da Corte Constitucional – BVerfGE 11, 218 (218); Cf. Dürig/Assmann, in: Maunz- -Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, Art. 103, vol. IV, no 97).

Em controle jurisdicional dos atos regulatórios, a ampla motivação desses atos pela Administração é imprescindível para viabilizar o controle jurisdicional³¹, pois só de posse das razões do ente regulador é que o juiz terá condições de bem avaliar a existência, ou não, de violação ao ordenamento jurídico por parte do regulador³². Por outro prisma, a existência de motivação tem a finalidade de resguardar a própria incolumidade do ato regulatório, preservando-o de um indevido avanço do controle jurisdicional.

Um ato regulatório que contenha motivação veraz, coerente, transbordando legitimidade democrática, na medida em que constituiu resultado da ponderação dos diversos interesses passíveis de afetação na prática do ato regulatório, e baseada em critérios técnicos terá,

indubitavelmente, por sua transparência, melhores condições de subsistir, para o bem do setor regulado, caso seja questionado judicialmente.

A motivação, em tal situação, será um forte elemento para dificultar a desconstituição do ato regulatório, porque, por uma questão de simetria, da mesma forma que o princípio do *hard look* impele o regulador a fundamentar amplamente sua decisão, para refutar as razões que justificassem decisão contrária àquela que acabou por prevalecer em sede administrativa, o juiz terá, em homenagem aos princípios do contraditório, da presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos, que rechaçar tal motivação, por meio de decisão também amplamente motivada³³, que tenha o condão de sobrepujar as razões da Administração, que, conforme visto, devem prevalecer, caso se apresentem tão ou mais razoáveis e proporcionais que a decisão que o magistrado julga ser correta³⁴.

2.2 Do Controle Jurisdicional das Funções Executiva, Normativa e Judicante das Agências Reguladoras

Inicialmente, impõe-se destacar que os tópicos a seguir destinam-se, tão somente, a exemplificar situações em que as diversas funções inerentes à função regulatória do Estado podem ser submetidas ao crivo do controle jurisdicional. Em outras palavras, não se busca, aqui — e nem se poderia, dada a extensa gama de situações que a realidade pode apresentar —, esgotar as situações em que o Estado regulador pode ser sindicado pelo Estado-juiz.

2.2.1 Do controle jurisdicional da função normativa

A função normativa pode ser controlada pelo Poder Judiciário em razão de diversos vícios, tais como: a) violação do quórum necessário à

edição do ato regulatório³⁵; b) regulação, por meio de ato infralegal de matéria sujeita ao princípio da reserva legal; c) invasão, pelo regulador, das políticas públicas traçadas para o setor regulado; d) edição de atos regulatórios que desbordem dos *standards* fixados nas leis que tratam do setor regulado.

Os atos regulatórios, normalmente, são editados por seus órgãos de cúpula, que são colegiados. Daí por que tanto os atos tomados de forma singular que contrariem os atos fixados pelo colegiado como os atos elaborados pelo colegiado que não respeitem o *quorum* necessário para sua aprovação — respeitadas as ressalvas previstas nas normas de regência — são inválidos por desrespeitarem o princípio da legalidade e, em razão disso, podem ser controlados pelo Judiciário³⁶.

A função normativa das agências reguladoras ocorre por meio da *deslegalização*, o que permite que a agência reguladora edite atos infralegais que regularão determinado setor, haja vista que a lei de deslegalização quebra o *grau hierárquico* de determinada matéria. Ocorre que há determinados assuntos que a Constituição submete ao chamado *princípio da reserva de lei*, notadamente por sua importância ou seu grau de vinculação aos direitos fundamentais do indivíduo, como sói ocorrer com a instituição de crimes e penalidades em geral ou a criação de tributos³⁷. Tais matérias, evidentemente, não podem ser reguladas por ato infralegal. Portanto, ato regulatório que, por exemplo, institua taxas ou penas é inválido, podendo ser desconstituído pelo Poder Judiciário.

Outrossim, caso o regulador, em vez de se limitar a implementar as políticas públicas anteriormente elaboradas pelo Legislativo juntamente com a Administração central, passe a editar normas que configurem elaboração de políticas públicas para o setor regulado, sujeita-se ao controle jurisdicional, que poderá invalidar tais atos. Com efeito, sob pena de usurpação da atividade de legislar — as agências possuem

poder normativo, e não legislativo —, em nítida violação ao princípio da separação dos Poderes e ao princípio democrático, já que a elaboração de políticas públicas deve ficar a cargo dos representantes legitimamente eleitos pelo povo, os atos regulatórios devem se limitar a implementar as políticas públicas contidas nas normas elaboradas pelo Poder Legislativo.

Por fim, é evidente que, uma vez que regular é uma atividade tipicamente administrativa, e não legislativa, não poderá o regulador editar atos regulatórios que contrariem ou exorbitem as normas que visam a concretizar. Na hipótese de o juiz, em caso submetido à sua análise, verificar que o ato regulatório contraria, frontalmente, a norma legal ou mesmo que desborda das zonas de aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados utilizados pela lei, deverá invalidar o ato e, conforme a hipótese, até mesmo substituí-lo (controle positivo).

Ainda no âmbito do controle jurisdicional da função normativa das agências reguladoras, Alexandre de Moraes³⁸ ressalta que, em regra, não haverá a possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pois, para tanto, haveria a necessidade de confrontar os atos normativos editados pelas agências com os *standards* fixados na legislação, situação que a jurisprudência do STF considera não poder ser objeto de controle por meio de ação direta de constitucionalidade, por implicar ofensa reflexa à Constituição. Entretanto, o referido autor alerta para a possibilidade de manejo da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), com o que concorda Floriano de Azevedo Marques Neto³⁹.

2.2.2 Do controle jurisdicional da função executiva

No que diz respeito à função executiva desempenhada em meio à função regulatória do Estado, não se vislumbram maiores controvérsias.

De fato, as atividades desempenhadas pelas agências reguladoras, sob o prisma executivo, identificam-se com aquelas costumeiramente desempenhadas pela Administração Pública em geral, razão por que é desnecessário e até improdutivo enumerar situações em que se pode dar o controle jurisdicional.

Apenas para ilustrar o presente tópico, podem ser citados os seguintes exemplos⁴⁰: a) o regulador indefere outorga para que determinado agente atue no setor sob regulação ou utilize, em caráter privativo, determinado bem público. Nessa situação, o prejudicado pode postular, em juízo, a desconstituição do ato restritivo de seu direito ou, quiçá, a própria substituição do ato; b) em caso de exercício abusivo da competência fiscalizatória ou punitiva do regulador, que atua de maneira desproporcional, ou mesmo na hipótese de omissão de uma fiscalização efetiva, por exemplo, de um serviço público, o interessado poderá requerer a recondução da sanção ou da fiscalização a patamares razoáveis ou, ainda, o efetivo exercício do dever-poder de fiscalizar/punir; c) na hipótese de a agência, por ação ou omissão, causar dano a outrem, situação em que se estará diante da responsabilidade civil do ente regulatório⁴¹.

2.2.3 Do controle jurisdicional da função judicante

Questiona-se se os atos praticados pelas agências reguladoras no exercício da arbitragem podem ser submetidos à análise do Poder Judiciário. Com efeito, parte da doutrina, em aplicação analógica do sistema previsto na Lei nº 9307/96, sustenta que os atos exarados pelas agências no exercício da arbitragem só podem ser apreciados pelo Poder Judiciário caso apresentem nulidades.

Considera-se acertado o ensinamento de Marcos Juruena Villela

Souto⁴², que, diferenciando a arbitragem comercial, regida pela Lei nº 9307/96, da arbitragem desempenhada pelas agências reguladoras, assevera que esta é materializada na edição de atos administrativos, que, como tais, podem ser submetidos ao controle jurisdicional.

CONCLUSÃO

Indubitável a necessidade, num Estado Democrático de Direito, do controle da Administração Pública, incluindo as agências reguladoras. Essa afirmação ganha reforço, no ordenamento jurídico brasileiro, em razão do disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, que prescreve que a lei não excluirá nenhuma lesão ou ameaça ao direito da apreciação do Poder Judiciário (princípio da inafastabilidade), quando se está a falar do controle jurisdicional da Administração Pública.

Em razão de ser órgão do Estado vocacionado para aplicar o Direito às lides que lhe são trazidas, notadamente diante da imparcialidade, independência funcional e das garantias de que são dotados os seus membros, bem como da qualidade de imutabilidade atribuída, por lei, às suas decisões, cabe ao Poder Judiciário o controle da Administração Pública em última instância, respeitado, evidentemente, o mérito dos atos administrativos, entendido este como o âmbito dentro do qual o administrador decide com base em critérios não positivados de oportunidade e conveniência.

Havendo margem de liberdade conferida ao agente regulador, a fim de que este possa, mediante a ponderação dos interesses em conflito em determinado caso concreto, integrar, por meio de critérios positivados ou não, o conteúdo da norma aberta, seja para eleger a providência necessária ao atendimento do fim previsto na norma, seja para decidir se age ou não e quando e de que forma age diante de determinado suporte

fático, seja para avaliar a existência desse suporte fático apto a justificar a ação administrativa, o que se tem é a discricionariedade clássica, que, por conseguinte, atrai para o controle dos atos regulatórios oriundos do exercício da discricionariedade os parâmetros e limites gerais de controle da atividade não vinculada da Administração Pública, tais como: a) a teoria dos motivos determinantes; b) a teoria do desvio de finalidade; c) a aplicação dos princípios jurídicos como limites, no caso concreto, à liberdade do regulador, ganhando destaque os princípios da razoabilidade e proporcionalidade; etc.

Se o Direito das Agências, ou Direito Regulatório, está inserido no objeto de estudo do Direito Administrativo e se não há distinção essencial (ôntica) entre a discricionariedade detida pelos agentes reguladores e a discricionariedade conferida aos demais entes e órgãos da Administração, segue que, no tema de controle dos atos regulatórios discricionários, não há peculiaridades que justifiquem a afirmação de que são insuficientes os parâmetros do controle judicial dos atos administrativos.

O controle jurisdicional dos atos regulatórios não apresenta peculiaridade que justifique afirmar-se a necessidade da adoção de uma espécie de controle específico, diferenciado do regime geral de controle dos atos administrativos. É perfeitamente possível aplicar os parâmetros de controle dos atos administrativos em geral sem prejuízo da atividade regulatória, mormente no Direito brasileiro, em que, apesar do caráter progressista da doutrina em tema de controle dos atos administrativos pelo Judiciário, a jurisprudência tem adotado postura restritiva, evitando realizar um exame mais profundo dos atos praticados no exercício da atividade discricionária.

Não se trata, pois, de uma nova espécie de controle jurisdicional dos atos da Administração Pública, como se de novas técnicas de controle se estivesse a falar, mas, sim, de saber manejar o arsenal doutrinário

existente diante dos traços que delineiam e particularizam os contornos da atividade regulatória do Estado. O que é necessário — isto não se discute — é que o magistrado tenha conhecimento do que seja a atividade de regulação, para que possa saber extrair a máxima efetividade dessa nova forma de relação Estado-sociedade sem prejuízo da proteção dos direitos dos administrados.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Alexandra da Silva. *Princípios Estruturantes das Agências Reguladoras e os Mecanismos de Controle*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ARAÚJO, Edmir Netto de. A aparente Autonomia das Agências Reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Coord.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. *Manual do Processo de Conhecimento*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Apontamentos sobre as Agências Reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Coord.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. Constituição, Ordem Econômica e Agências Reguladoras. In: NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Direito Regulatório*. São Paulo: Renovar, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. Nota de atualização doutrinária nº 1. In: FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo*

Poder Judiciário. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. *Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e Outras Formas*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FILHO, Ary Casagrande. *Estado Regulador e Controle Judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Reforma do Estado: o Papel das Agências Reguladoras e Fiscalizadoras* In: MORAES, Alexandre de (Coord.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 12. ed. São Paulo, Malheiros, 2007.

_____. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUERRA, Sérgio. *Controle Judicial dos Atos Regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. *Discrecionalidade Técnica e Agências Reguladoras*:

uma Abordagem em Sede Doutrinária e Pretoriana. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). *Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. Normatização por Entidades Reguladoras Independentes: uma Contribuição para o Desafio da Tecnicidade. In: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de Direito Regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2004.

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira. *Controle Judicial da Administração Pública: da Legalidade Estrita à Lógica do Razoável*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

JÚNIOR, Marcus Vinícius Filgueiras. *Conceitos Jurídicos Indeterminados e Discricionariedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

KRELL, Andreas J. Discricionariedade Administrativa, Conceitos Jurídicos Indeterminados e Controle Judicial. *Revista ESMAFE: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região*. Recife: TRF 5ª Região, nº 8. 2004.

MAZZA, Alexandre. *Agências Reguladoras*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 10. ed. ver. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2. ed. 8ª. tir. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. v. I: Introdução.

MORAES, Alexandre de. Agências Reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Coord). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. *Agências Reguladoras*. São Paulo: Manole, 2003.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Direito Regulatório*. São Paulo: Renovar, 2003.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. Pensando o Controle da Atividade de Regulação Estatal. In: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de Direito Regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. Extensão do Poder Normativo das Agências Reguladoras. In: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de Direito Regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Controle Judicial da Atividade Normativa das Agências Reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Coord.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. Controle Judicial da Atividade Normativa das Agências de Regulação Brasileiras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos*

Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NOTAS

¹ Juiz Federal Substituto da 7ª Vara da Seção Judiciária do Ceará. MBA em Poder Judiciário (FGV).

² “Aceita-se, após a superação da dicotomia jusnaturalismo *versus* positivismo, na segunda metade deste século findante, que o Direito inclui tanto princípios quanto regras (ou normas em sentido estrito). A fase atual do constitucionalismo, denominada *pós-positivista*, é marcada justamente pela normatividade e positivação dos princípios gerais de Direito.” MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999. p. 20.

³ “[...] controlar significa, basicamente, o exercício de uma função política, de um dever jurídico e de uma etapa ínsita a todo processo sistêmico de trabalho. É manifestação de função política porque decorre necessariamente da Constituição, da aplicação dos freios e contrapesos que viabilizam a harmonia e a independência entre os Poderes, coibindo-lhe eventuais abusos. É dever jurídico porque predeterminado à produção de resultados de interesse público, que é o que se espera do funcionamento de qualquer sistema estatal em favor das populações. É também etapa necessária de um processo sistêmico de trabalho na medida em que toda atuação estatal deve almejar gestão eficiente e eficaz dos meios que a sociedade deposita na mão dos gestores públicos. É o devido processo legal aplicado às relações de administração entre o Estado e os cidadãos.” JÚNIOR, Jessé Torres Pereira. *Controle Judicial da Administração Pública: Da Legalidade Estrita à Lógica do Razoável*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 21. “Com base nesses elementos, pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 587. “Controle, em tema de Administração Pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.” MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 598.

⁴ NETO, Floriano de Azevedo Marques. Pensando o Controle da Atividade de Regulação Estatal. In: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de Direito Regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005. p. 200 - 201.

⁵ “Portanto, a idéia de independência no Estado de Direito não é absoluta, na medida em que deve comportar sempre a noção de controle. A limitação da autoridade consubstancia, assim, uma idéia fundamental do Estado moderno. Nesse contexto, a indepen-

dência como característica basilar das agências reguladoras não afasta a necessidade de controle, antes até não prescinde de sua existência. Com efeito, a legitimidade de suas decisões deve ser aferida de forma constante pelos diversos meios de controle, não apenas o legislativo, o administrativo e o jurisdicional, mas principalmente o controle social. A entidade reguladora é entidade que se compatibiliza, portanto, com o princípio da separação de poderes e com o sistema de freios e contrapesos.” AMARAL, Alexandra da Silva. *Princípios Estruturantes das Agências Reguladoras e os Mecanismos de Controle*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 76. “Entende-se que, apesar de sua independência, as Agências Reguladoras devem sofrer controle dos poderes constituídos, em face da necessária manutenção do sistema de freios e contrapesos caracterizador da idéia de separação de poderes e manutenção da *centralização governamental*.” MORAES, Alexandre de. Agências Reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Coord.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 29. “Como dito, as Agências Reguladoras são detentoras de competências que agregam elementos subsumidos a funções executivas, normativas e judicantes. Assim, impõe-se como qualquer órgão ou entidade pública, o controle de todas as suas atividades e atos, com o uso de instrumentos tradicionalmente empregados para conter os excessos perpetrados pelos Poderes Executivo e Legislativo.” GUERRA, Sérgio. *Controle Judicial dos Atos Regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 247.

⁶ NETO, Floriano de Azevedo Marques. Op. cit., p. 201 - 202.

⁷ “[...] Se o subsistema de controles pudesse ser ilustrado geometricamente, caberia representá-lo por uma pirâmide, à semelhança da de Kelsen, que evidencia a hierarquia das leis. Nesta, o vértice é ocupado pela Constituição, com a qual se devem compor todas as normas de inferior hierarquia. Na pirâmide dos controles, o vértice é ocupado pelo Judiciário, posto que lhe cabe dar a última palavra sobre se as normas expedidas e os atos praticados nos mais recônditos escaninhos da ordem jurídica se compadecem, ou não, com os princípios e normas do sistema. Sob a perspectiva sistêmica da ordem jurídico-constitucional brasileira vigente, nada, ou quase nada, escapa ao controle jurisdicional, inclusive os atos praticados pelos demais agentes de controle, interno (autocontrole) e externo (parlamentar e popular).” JÚNIOR, Jessé Torres Pereira. *Controle Judicial da Administração Pública: Da Legalidade Estrita à Lógica do Razoável*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 29. “[...] Nos países de regime presidencial, como o nosso, ficando o Executivo, praticamente, acima das intervenções do Parlamento, que só de modo indireto e remoto influi na sua ação e a fiscaliza, cresce de importância a interferência jurisdicional, no exame da atividade administrativa. Torna-se indispensável dar-lhe estrutura e desenvolvimento correspondentes ao seu relevante papel no vinculamento da função administrativa à ordem jurídica. Na realidade, é só por ele que se confina, dentro da Constituição e das leis, o exercício do Poder Executivo, que, colocado acima do controle eficiente do Parlamento, só na atuação do Poder Judiciário pode encontrar limitação eficaz do ponto de vista jurídico.” FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 137.

⁸ MORAES, Germana de Oliveira. Op. cit., p. 42.

⁹ “Em relação ao Poder Judiciário, entende-se que a instituição de Agências Reguladoras em nada alterou a possibilidade de controle judicial da Administração Pública, consagrada em nosso ordenamento jurídico pátrio [...] Dessa forma, a inafastabilidade do controle jurisdicional, consagrada constitucionalmente, aplica-se integralmente às Agências Reguladoras, pois a Administração Pública Direta ou Indireta deve, como todos os administrados, total obediência ao primado da Constituição e à legalidade, pois discricionariedade administrativa não se confunde com arbitrariedade administrativa.” MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 30 - 33.

¹⁰ “Nessa ordem de idéias, os parâmetros de controle judicial do gênero ‘ato administrativo’ são insuficientes para desvendar todas as indagações que envolvem os fins e repercussões do controle judicial da tecnicidade do ‘ato administrativo regulatório’ de atividades econômicas.” GUERRA, Sérgio. Op. cit., p. 275. No mesmo sentido: NETO, Floriano de Azevedo Marques. Op. cit., p. 201 - 202; BARROSO, Luís Roberto. Aparentamentos Sobre as Agências Reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Coord). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 127.

¹¹ TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Controle Judicial da Atividade Normativa das Agências Reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Coord.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 166.

¹² A necessidade de regular as atividades em que o setor privado substituiu ou ocupou espaços não atendidos pelo público, bem como aquelas de interesse econômico geral acarretou o surgimento de novas estruturas administrativas e de novas categorias de normas, respectivamente, as agências reguladoras e as normas regulatórias. Contudo, em que pese o critério especial de composição de tais entidades e do processo normativo, não surge daí um novo ramo do Direito, visto que não nasce um novo sistema, com princípios e regras próprios; trata-se, pois, de uma mera evolução do Direito Administrativo, de modo que se adeque ao estudo do exercício da função pública destinada ao atendimento dos interesses dos administrados. SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 21 - 22. No mesmo sentido, vale transcrever as palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, para quem não faz sentido afirmar-se que a matéria jurídica que trata do fenômeno da regulação constitua um ramo científico do Direito, uma vez que isso importaria em reconhecer-lhe autonomia disciplinar, com princípios e conceitos próprios, destacados da matriz do Direito Administrativo. NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Direito Regulatório*. São Paulo: Renovar, 2003. p.12.

¹³ Nesse sentido, se posicionam: AMARAL, Alexandra da Silva. Op. cit., p. 85; BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., p. 127; SOUTO, Marcos Juruena Villela. Op. cit., p. 370 - 371; GUERRA, Sérgio. Op. cit., p. 278 - 279; ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 350 - 351.

¹⁴ “A dificuldade é que os juízes são generalistas e os reguladores especialistas; distantes da realidade das operações cotidianas, os juízes podem falhar em apreciar a complexidade dos pontos, o que pode representar em ordens inapropriadas e com a arrogância

decorrente da independência (impondo suas preferências políticas aos administradores que, ao contrário dos juízes, estão sujeitos a controles); ademais, os juízes só podem agir quando os litigantes levam o caso ao Judiciário e a decisão enfoca o que ocorreu no passado, e não as consequências do futuro; por fim, a descentralização e a hierarquia na organização do Judiciário permitem que os conflitos entre as Cortes persistam por anos.” SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Op. cit.*, p. 377.

¹⁵ “Assim, o controle judicial dos atos regulatórios não deve perscrutar a interpretação prospectiva do regulador, que concentra a preocupação com os impactos futuros, mediante a ponderação dos benefícios e dos ônus advindos da regulação. Os impactos sistêmicos do ato regulatório ultrapassam a competência do magistrado. Tem-se, ainda, o fato de que os conceitos jurídicos indeterminados se inserem no contexto da discricionariedade regulatória (ou, para alguns, discricionariedade técnica), de modo que a apreciação desses conceitos, seguindo apenas os critérios técnicos correspondentes, poderá dar margem a mais de um resultado (solução justa), impedindo que o mérito desses atos seja revisto positivamente pelo Poder Judiciário. Vale dizer, pensar em sentido diverso estar-se-ia transferindo a discricionariedade regulatória técnica da Agência Reguladora para os peritos indicados pelos magistrados.” GUERRA, Sérgio. *Op. cit.*, p. 276. “Outro risco que se coloca é o de, diante da complexidade das matérias objeto de regulação estatal, o controle judicial acabar por ensejar que a competência regulatória seja exercida pelo perito a quem o juízo recorre para obter os elementos técnicos necessários a formar sua cognição. Neste sentido, estaríamos substituindo o regulador escolhido a partir de um processo complexo, que envolve o Executivo e o Legislativo, por um *expert* escolhido exclusivamente pelo juiz e sem ter a visão sistemática do setor regulado ou das implicações da decisão concretamente questionada. Por fim, há o problema da possível redução da efetividade regulatória gerada pela constante sujeição das decisões do regulador à revisão judicial, o que acaba por solapar o objetivo de certeza e segurança buscado com a moderna regulação.” NETO, Floriano de Azevedo Marques. *Op. cit.*, p. 247.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2. ed. 8ª. tir. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 24 e 44.

¹⁷ “Há, ainda, porém, uma categoria de conceitos indeterminados não vinculados — os conceitos de prognose [...], que não são discricionários, justamente porque não envolvem necessariamente uma valoração comparativa de interesses. São conceitos cuja complementação de sentido demanda uma avaliação prospectiva das circunstâncias de fato, mediante um juízo de aptidão formulado em razão do futuro — juízo de prognose. A indeterminação dessa categoria de conceitos é superável através de uma avaliação da situação concreta, amparada numa prognose, isto é, numa estimativa, sobre a futura atuação de uma pessoa, baseada na valoração de suas qualidades, quando por exemplo se avalia, ao término do estágio probatório, se o funcionário demonstra aptidão para o serviço público; sobre a utilidade de uma coisa, quando se indica, para fins de doação, quais são os bens inservíveis para a Administração; sobre o futuro desenrolar de um processo social, como as decisões de planificação administrativa, tais como a definição de um local para instalação de centrais nucleares e do traçado das ruas e das estradas

[...] A aplicação dos conceitos indeterminados pode interceptar-se com a discricionariedade, nas hipóteses em que a decisão de prognose se conjuga com uma decisão discricionária, isto é, envolve um conflito de interesses, como pode ocorrer nas decisões de planificação.” MORAES, Germana de Oliveira. Op. cit., p. 64 - 65.

¹⁸ ARENHART, Sérgio cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. *Manual do Processo de Conhecimento*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 439 - 450.

¹⁹ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 17 - 58.

²⁰ Sérgio Guerra leciona que “É justo inferir que se as Agências Reguladoras exercem uma função discricionária na definição do que é oportuno e conveniente para a regulação do subsistema regulado sob sua competência, ponderando os múltiplos interesses envolvidos, poderá haver em seus atos uma certa dose de política que, logicamente, não pode se divorciar das políticas públicas traçadas para o setor. Contudo, deve se advertir que essa política não deve ser aquela voltada ao partidatismo de diversos grupos, e sim a discricionariedade na determinação e ponderação dos interesses gerais em presença”. GUERRA, Sérgio. Op. cit., p. 283.

²¹ “A captura decorre, basicamente, da experiência e do conhecimento técnico dos regulados, que forçaram, sempre, uma regulação que lhes seja mais viável. Isso se combate com a presença de agentes públicos qualificados, seja do quadro de apoio e direção, seja contratados para prestar serviços. A possibilidade de colapso regulatório em função da captura não decorre apenas do poder intelectual e econômico do regulado; a captura pode ser política, quando, por lei ou por ato de império (de duvidosa validade), o poder público retira a competência do órgão regulador ou lhe retira a característica de independência ou os elementos de autonomia a ela inerentes; pode ocorrer, também, pelo consumidor, que, detendo o direito de voto, pode organizar greves e manifestações, valendo-se de grupos de pressão e de instituições oficiais, que desautorizam as ações do regulador. Pode, até mesmo, decorrer da presença de empresas sob controle estatal em regime de competição com empresas privadas minoritárias no setor (como, por exemplo, no setor de energia elétrica, em relação à auto-regulação idealizada para o mercado atacadista de energia).” SOUTO, Marcos Juruena Villela. Op. cit., p. 260 - 261.

²² “Além disso, podemos ainda adotar, em relação à discricionariedade técnica, a exposição crítica de Antônio Francisco de Sousa (1987/308-309): i) a definição do que seja ‘decisão altamente técnica’ é subjetiva, visto que não se pode responder em termos satisfatórios onde começa e onde acaba o caráter ‘altamente técnico’; ii) quando se trata de decisões referidas a matérias que o juiz não conheça — até porque não tem o dever de conhecer todas as matérias —, pode e deve ouvir peritos, a fim de que sejam plenamente esclarecidos os fatos a respeito dos quais se decidirá; iii) da inegável dificuldade de controle de tais decisões não se pode extrair, a benefício da certeza e da segurança do direito, uma liberdade (autorização) para que a Administração decida a seu talante; essa liberdade apenas pode ser a ela atribuída diretamente, pela lei; iv) ao limitar-se o controle jurisdicional ao ‘erro manifesto’, coloca-se à margem desse

controle o ‘erro não manifesto’; é certo, porém, que tanto o ‘erro manifesto’ quanto o ‘erro não manifesto’ são ilegais e devem ser corrigidos, jurisdicionalmente; a tolerância do erro manifesto ou não manifesto, se não concedida pela lei, não pode ser concedida pelo juiz; ademais, também não se pode responder de modo satisfatório onde começa e onde acaba o caráter manifesto do erro. A tese da discricionariedade técnica é, como se vê, insustentável.” GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005. p.214 - 215. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 113.

²³ KRELL, Andreas J. Discricionariedade Administrativa, Conceitos Jurídicos Indeterminados e Controle Judicial. Revista ESMAFE: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região. Recife: TRF 5ª Região, nº 8. 2004, p. 205 - 207.

²⁴ GUERRA, Sérgio. Op. cit., p. 277. “Há *redução da discricionariedade a zero*, quando as circunstâncias normativas e fáticas do caso concreto eliminam a possibilidade de escolha entre diversas opções a ponto de subsistir apenas uma solução juridicamente possível [...] Tem-se, então, hipótese de redução da discricionariedade a zero, também denominada de *atrofia do poder discricionário* [...] Quando há duas opções previstas na lei, ou seja, quando a lei prevê, em tese, a possibilidade de duas soluções, em princípio, indiferentemente aceitas pelo Direito, as condicionantes do caso concreto e as limitações jurídicas ao exercício da discricionariedade poderão, na análise de cada caso, conduzir à conclusão de que uma das opções foi tomada sem levar em conta as peculiaridades da situação ou fora desses limites jurídicos. Por exclusão, restará uma solução unívoca para o caso, e a Administração estará obrigada a tomá-la, podendo, portanto, o juiz compeli-la a tanto.” MORAES, Germana de Oliveira. Op. cit., p. 162.

²⁵ TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Op. cit., p. 166 - 170.

²⁶ “É interessante observar que a crise do modelo oitocentista da lei agrava-se dentro de um contexto de Estado pluralista e regime constitucional compromissório, que conduz a um paradoxo. Isso porque, para sua própria sobrevivência, a lei passou a incorporar preceitos vagos e indeterminados ou, até mesmo, contraditórios. Trata-se, na expressão de Hart, da adoção de uma ‘textura aberta’ por parte do legislador, para que o texto legal seja apto a incorporar os diversos interesses conflitantes (é verdade, reconheça-se, que isso por vezes é feito de forma dissimulada e proposital, o que agrava o déficit democrático). O que se passa, e é nesse ponto que o referido paradoxo se evidencia, é que optando o legislador pela indeterminação, acaba ele por delegar amplo espaço de concretização do direito pelo administrador e, em consequência, ao seu último controlador: o Poder Judiciário. Dessa forma, transferiu-se do legislador para o aplicador da lei a decisão da ‘vontade geral’. Verifica-se, pois, que em busca de nova legitimação para a atuação estatal, corre-se o risco do estabelecimento de um ‘governo de juizes’ não eleitos.” BINENBOJM, Gustavo. Nota de atualização doutrinária nº 1. In FAGUNDES, Miguel Seabra. Op. cit., p. 120 - 121.

²⁷ NETO, Floriano de Azevedo Marques. Op. cit., p. 247.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo...*, p. 195.

²⁹ “Se a decisão administrativa, como, de resto, se reivindica para qualquer decisão jurídica, obedece a um *processo argumentativo*, tal como o vislumbra *Robert Alexy*, nada mais apropriado que nele concorram e se exponham, como argumentos, todas as considerações de valor pertinentes para o deslinde da questão a ser decidida, como tal consideradas não apenas as referidas a valores que são tradicionalmente levados em linha de conta como, inovadoramente, os que podem resultar do chamado *argumento sobre as consequências*, um tema que merece o desdobramento que se segue. Com efeito, para motivar se determinada *decisão administrativa* é ou não aquela considerada *justa* para a hipótese, é necessário, na perspectiva do Direito contemporâneo, não apenas que a justificativa seja *retrospectiva*, levando em conta dados do passado, mas que sejam considerados também elementos justificativos voltados para o futuro, através de um exercício *prospectivo*, de modo que seja possível demonstrar que as soluções adotadas, uma vez aplicadas, não comprometerão outros valores que mereçam ser salvaguardados ou, pelo menos, que o farão em nível proporcionalmente tolerável em relação a esses valores fundamentais, que a própria ordem jurídica declara e preserva. Em outros termos: a decisão deve ser *prospectivamente responsável*, levantando e estimando, para esse efeito, *as consequências previsíveis*, ponderando-as, tanto quanto a seu valor intrínseco quanto a seu valor posicional no contexto da questão a ser solucionada. Essa exigência, que se impõe a qualquer órgão decisório dotado de poder público, com muito mais razão é essencial à decisão proveniente do exercício da função reguladora, uma vez que, se é certo que qualquer intervenção do Estado, em princípio, traz uma exceção às ordens espontâneas da sociedade e da economia, que estão protegidas pelos direitos fundamentais, haverão de ser redobradas e agravadas as responsabilidades públicas de quem as deva tomar e, por isso, as exigências de visibilidade das razões por que o faz.” NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Op. cit., p. 101 - 102.

³⁰ EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos. 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo. 4. Direito constitucional comparado. Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. 7. Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de atos administrativos que não se pode estender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 8. Distinção entre atuação administrativa que independe da audiência do interessado e decisão que, unilateralmente, cancela decisão anterior. Incidência da garantia do contraditório, da ampla defesa e

do devido processo legal ao processo administrativo. 9. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica. Aplicação nas relações jurídicas de direito público. 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF art. 5º LV) (MS 24268 / MG - MINAS GERAIS MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Julgamento: 05/02/2004 Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

³¹ “O princípio constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional constitui o fundamento da possibilidade de controle jurisdicional dos atos administrativos exteriorizados em função da atividade administrativa não vinculada, no Direito brasileiro, enquanto o princípio da publicidade, com o consectário dever de fundamentação das decisões administrativas viabiliza esse controle.” MORAES, Germana de Oliveira. Op. cit., p. 101.

³² “Desse modo, para que o Poder Judiciário possa perscrutar o mérito técnico do ato de regulação, há que se ter uma perfeita e clara identificação dos reais motivos que levaram o agente regulador à adoção da decisão [...] Neste contexto, pode-se sustentar que para a validade dos atos regulatórios emanados das Agências Reguladoras impõe-se que os mesmos sejam profundamente motivados, com a perfeita identificação da fundamentação técnica e a razoabilidade e proporcionalidade justificadora da decisão que atingirá todo um subsistema (motivação do ato regulatório). Somente uma motivação idônea dos atos regulatórios, que intercedam com interesses plurais da sociedade (nos quais se destacam os interesses e garantias fundamentais), poder-se-á legitimar a ação regulatória descentralizada, afastando qualquer sensação de arbítrio e despotismo que a ordem constitucional repele.” GUERRA, Sérgio. Op. cit., p. 263 - 264.

³³ “Nas sociedades pluralistas e dialéticas, portanto, democráticas, o método cartesiano, fundado na lógica formal e na razão teórica, não é suficiente, porque não realiza a comunhão de espíritos entre o orador e seu auditório. A nova retórica proposta por PERELMAN nasce da pesquisa de uma lógica dos julgamentos de valor, resgatando a noção do raciocínio dialético e trazendo significativa contribuição para o pensamento jusfilosófico [...] As razões elencadas pelo operador do direito não devem apenas ser de cunho formal, mas devem buscar o consenso, devem persuadir, e não ser meramente uma justificativa despreocupada com a adesão, conferindo apenas aparência de legitimidade. A motivação não é mero elenco de causas e razões, mas deve estar fundada em argumentos fortes que conduzam à adesão do auditório. Deve refletir a ética da sociedade, e não uma ética própria, dissociada do consenso.” AMARAL, Alexandra da Silva. Op. cit., p. 61.

³⁴ “Nesse passo, não basta a menção a fatos provados e ao direito legislado, porque esses elementos, por si sós, pouco dizem à ação regulatória. Nessa área, a decisão judicial precisa explicitar as razões sociais, econômicas e políticas que a fundamentam. Cuidando-se de decisões que possuem muitas vezes conteúdo econômico marcante, é importante que a decisão considere, sempre e de forma declarada, a medida que uma determinada distribuição de custos e benefícios é, por ela, empreendida entre a socie-

dade, determinados grupos de interesse e determinados agentes em especial, inclusive para fins de controle [...] Para que o controle judicial da ação normativa do Estado seja, efetivamente, democrático, as decisões respectivas devem ser fruto de uma apreciação ampla e completa de todas as variáveis técnicas e fáticas envolvidas em cada caso, bem como de todas as teses jurídicas e, finalmente, da exposição verdadeira das razões (inclusive *políticas* e *sociais*) envolvidas na decisão.” VERÍSSIMO, Marcos Paulo. Controle Judicial da Atividade Normativa das Agências de Regulação Brasileiras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 416 - 417.

³⁵ A necessidade de respeito do princípio da colegialidade na edição dos atos regulatórios aplica-se, por igual, aos atos exercidos nas funções executiva e judicante.

³⁶ “Desse modo, nos casos em que a norma assim exigir, Agência Reguladora deverá exercer suas competências mediante deliberação do seu Conselho Diretor, que detém competência privativa para o exercício das funções regulatórias. Nesse caso, qualquer decisão individual de dirigente de Agência Reguladora visando criar ou restringir direitos e obrigações para o agente regulado, como, por exemplo, a desconstituição de um reajuste tarifário previsto no contrato de concessão de serviços públicos, é flagrantemente ilegal.” Idem, *Ibidem*, p. 144.

³⁷ “Dentro do princípio da legalidade, em determinadas hipóteses, se estabelece que algumas matérias devem ser reguladas tão-somente por lei. Nessas circunstâncias, estaríamos diante da reserva de lei, o que desautorizaria a normatização jurídica proveniente de outras fontes, como, por exemplo, os regulamentos [...] A matéria alcança importância significativa na medida em que bens a serem tutelados, como a liberdade e a propriedade, bem como os direitos fundamentais, só podem ser objeto de lei. A lei, desse modo, e tão-somente esta, pode restringir direitos, liberdades e garantias, ganhando uma dimensão ‘garantista’ e uma dimensão conformadora e concretizadora desses mesmos direitos.” FILHO, Ary Casagrande. *Estado Regulador e Controle Judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 137 - 138.

³⁸ MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 34.

³⁹ NETO, Floriano de Azevedo Marques. Op. cit., p. 229.

⁴⁰ Alguns exemplos são retirados do artigo já citado de Floriano de Azevedo Marques Neto. Idem, *ibidem*, p. 229 - 241.

⁴¹ “Se, como a doutrina predominante aponta com precisão, no caso das concessões, permissões e autorizações de serviço público, a lei transfere às agências reguladoras as atribuições do Poder Público concedente nessa matéria, e, se a responsabilidade do Estado em relação à delegação de tais serviços e mesmo concernente às entidades que cria para desempenhar serviços é *subsidiária*, como tem reconhecido a jurisprudência, uma vez que o serviço público é assumido pelas concessionárias/permissionárias/autorizatórias em seu próprio nome, por sua conta e risco, no interesse geral, parece lógico que, no caso da *execução dos serviços*, a responsabilidade civil dos prejuízos causados deva ser direta e objetiva das prestadoras do serviço e subsidiária das agências ou do

próprio poder concedente. No entanto, se falhas ou ilegalidades se verificarem na própria regulação (fiscalização, normatização, controle, gerenciamento, etc.), que venham a indiretamente causar prejuízo ao administrado em geral e ao usuário do serviço em especial, a responsabilidade da agência reguladora poderá ser solidária à da prestadora e, conforme o caso, até mesmo direta.” ARAÚJO, Edmir Netto de. A Aparente Autonomia das Agências Reguladoras. In: MORAES, Alexandre de (Coord.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 56 - 57. Acerca da responsabilidade civil da agências reguladoras, assim como de seus dirigentes, ver GUERRA, Sérgio. Op. cit., p. 347 - 355.

⁴² “Como dito ao longo deste estudo, a função regulatória se situa no âmbito do Direito Administrativo. Com a decisão de um conflito, tem-se um ato administrativo decisório dotado, pois, dos atributos da presunção de legalidade, de legitimidade, de imperatividade e de executoriedade, mas pode ser controlado pelo Judiciário.” SOUTO, Marcos Juruena Villela. Op. cit., p. 69.

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E PROCESSO ELETRÔNICO NA JUSTIÇA BRASILEIRA: CONSIDERAÇÕES SOBRE UM DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA INFORMATIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Marcos Mairton da Silva¹

RESUMO

Tece considerações acerca da relação entre o Estado e a Sociedade da Informação, especificando os desafios do Poder Judiciário diante dessa nova realidade. Comenta os modos pelos quais a tecnologia tem sido utilizada nas atividades judiciais, com ênfase na adoção do Processo Eletrônico pelo Poder Judiciário brasileiro, destacando alguns pontos e questões cuja discussão permanece aberta.

PALAVRAS-CHAVE: Sociedade da Informação, Tecnologia da Informação, processo eletrônico, informatização.

1 A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO APLICADA AOS SERVIÇOS JUDICIAIS

A tecnologia — e, em especial, a Tecnologia da Informação — tem se conectado às atividades jurídicas de diversas formas. Se, por um lado, o uso de novas tecnologias tem gerado relações e situações nunca antes tratadas pelo Direito; por outro, essas mesmas tecnologias proporcionam grandes alterações na aplicação das normas e na prestação jurisdicional.

Nesse sentido, destacam-se dois ramos do conhecimento

facilmente distinguíveis, mas intimamente ligados, cujo estudo vem crescendo em uma velocidade compatível com os avanços da própria tecnologia, a saber: o Direito da Informática e a Informática Jurídica.

No campo do Direito da Informática, estuda-se como o Direito vem tratando atos e fatos praticados por meio eletrônico ou no mundo virtual, tais como contratos eletrônicos, obrigações contraídas via *e-mail*, violação à intimidade por meio da internet e até os chamados *crimes cibernéticos*. Nesse campo, encontram-se obras como *Internet e o Direito*, de Alexandre Atheniense; *Direito Eletrônico*, coordenado por Carla Rodrigues Araújo de Castro; *Comércio e Contratos Eletrônicos*, de Luís Henrique Ventura; e *Dano Moral na Internet*, de Antonio Jeová Santos, dentre tantos outros.

No campo da Informática Jurídica, estuda-se como a informática pode ser utilizada como ferramenta para o desenvolvimento das atividades jurídicas. Aqui a matéria também é vasta, e os usos são os mais variados, indo desde o simples acompanhamento e controle dos processos judiciais até a pesquisa de doutrina e jurisprudência, a divulgação de dados estatísticos e a virtualização do processo, dentre outros. No que diz respeito a obras doutrinárias a respeito do assunto, pode-se citar *Lições de Informática Jurídica*, de Mario Losano; *Nuevas Tecnologías, sociedad y derecho*, de Antonio Pérez Luño; e *As novas tecnologias e o Direito e O uso de técnicas computacionais no domínio do Direito: uma introdução*, de Ayres José Rover.

Esse fenômeno foi também observado por Renato Luís Benucci, em sua obra *A tecnologia aplicada ao processo judicial*, na qual afirma que:

Essa interação entre Direito e tecnologia, em nossa visão, ocorre sob duas perspectivas principais. Em uma primeira perspectiva, cabe ao Direito regulamentar todo um novo conjunto de situações e relações jurídicas, derivadas da utilização das novas tecnologias, encontrando parâmetros para sua normatização.

[...]

O Direito também se relaciona com a tecnologia sob uma outra perspectiva, na qual não se objetiva — ao menos de modo imediato — a regulamentação de novas relações jurídicas decorrentes da Tecnologia da Informação. Nessa segunda perspectiva, não se cuida do Direito moldando e regulando a tecnologia, mas, sim, de investigar o impacto e a aplicação das novas tecnologias na prestação do serviço jurisdicional (BENUCCI, 2007).

O fato é que no mundo inteiro observam-se movimentos no sentido da aplicação de recursos de Tecnologia da Informação nas atividades jurisdicionais. Apenas para dar dois exemplos de países da América Latina, observem-se os trechos abaixo transcritos. O primeiro foi extraído do artigo *Incorporación de sistemas informáticos de gestión en el Poder Judicial Boliviano*, de Carlos A. Peláez, Coordenador Red Iberius – Corte Suprema de Justicia de Bolivia:

Há apenas uns anos a introdução da Informática no Poder Judiciário Boliviano era ainda uma utopia, os juízos e tribunais de justiça desenvolviam suas funções em meio a todo tipo de limitações de infraestrutura e ausência total de ferramentas informáticas mais comuns como o correio eletrônico ou um simples processador de textos, porém esta situação começou a mudar, foram superados velhos métodos de trabalho, como as limitações econômicas que não permitiam que o Poder Judiciário pudesse se modernizar de acordo com os últimos avanços da tecnologia informática. Um eficiente apoio administrativo coadjuvado por ferramentas informáticas e um adequado uso de sistemas de apoio ao despacho judicial sem dúvida repercutirão na busca de uma correta e pronta administração da justiça; neste sentido, já se tem visto resultados alentadores e positivos em vários países latino-americanos (PELÁEZ).

A segunda citação que ora faço trata da experiência argentina e vem do artigo *Capacitación tecnológica para la gestión judicial*, de Hector Mario Chayer:

Os Poderes Judiciários de todo o mundo, e da Argentina em particular, estão vivendo um acelerado processo de introdução de tecnologias da informação. Hoje já são comuns os processadores de textos e impressoras, enquanto se difundem cada vez mais os sistemas de distribuição aleatória e compensada de expedientes, pequenas redes locais, sistemas integrais de gestão e, inclusive em alguns casos, sistemas de consulta remota de expedientes, como as Mesas de Entradas Virtuais da Província de Buenos Aires (CHAYER).

Trata-se, sem dúvida, de uma tendência mundial. Chega a ser curioso perceber que um tema que até bem pouco tempo tinha um reduzido espaço nos fóruns de discussão da internet hoje encontra ampla ressonância, com iniciativas partindo tanto de entidades governamentais como não governamentais.

Já começa a se difundir a expressão e-Justiça, a exemplo do e-Governo, que, no Brasil, tem espaço próprio no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sob os endereços eletrônicos www.e.gov.br e www.governoeletronico.gov.br.

Segundo o site *Justicia en La Sociedad del Conocimiento* www.ejusticia.org, a e-Justicia ou Justiça Eletrônica é:

[...] fruto das novas possibilidades que oferecem as Tecnologias da Informação e Comunicação, no seio da sociedade do conhecimento, para garantir uma administração da justiça a serviço dos cidadãos e cidadãs. Trata-se de um conceito que engloba qualquer transação institucional efetuada por meios eletrônicos, sejam estes telefone, fax, Internet, telex, EDI (eletronic data interchange), etc., com o objetivo de agilizar o processo judicial por meio da redução de tempo e custos.

3 NOTAS ACERCA DA INFORMATIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O uso da Tecnologia da Informação demorou a se proliferar no Poder Judiciário brasileiro. Em um tempo não muito remoto — leia-se,

em plena década de 90 do século XX — os órgãos do Poder Judiciário eram locais de muito papel, máquinas de escrever, arquivos enormes e pilhas de processos. Não se falava em computadores, impressoras ou internet.

Por essa época, muitas empresas já haviam se informatizado e muitos órgãos governamentais também. O Poder Judiciário foi, portanto, um dos últimos territórios onde a tecnologia penetrou de forma mais marcante.

Mesmo assim, o Brasil não está mal posicionado em termos de uso da Tecnologia da Informação no Poder Judiciário em relação a outros países, mesmo os mais desenvolvidos economicamente. O estudo comparado produzido por ocasião da *XIII Cumbre Judicial Iberoamericana* contém várias indicações nesse sentido e reconhece que:

[...] países como Brasil ou Portugal, cujas estratégias derivam diretamente da estratégia nacional de transição para a Sociedade da Informação obtêm índices superiores de e-justiça que outros países que dispõem de documentos específicos sobre a aplicação das tecnologias da informação e da comunicação ao Poder Judiciário (FABRA, 2006).

De fato, todas as formas de utilização de recursos tecnológicos relacionadas no capítulo anterior são hoje utilizadas pela Justiça Brasileira. E em larga escala. Uma breve consulta ao *site* do Conselho Nacional de Justiça revela o quanto a informatização tem sido priorizada, o que tem gerado resultados nos tribunais de todo o País:

Projudi completa um ano de funcionamento no Rio Grande do Norte (Segunda, 17 de Março de 2008) - O Sistema CNJ de Processo Eletrônico, o Projudi, foi instalado em Natal em março de 2007. Na ocasião, foi criado um juizado virtual, que funcionaria somente com processos eletrônicos. O resultado correspondeu às expectativas. Os processos, que nos juizados que não possuem o sistema duram cerca de oito meses, passaram a

ser concluídos em apenas um mês no juizado virtual.

*Devido ao sucesso da implantação, o TJ/RN decidiu expandir o funcionamento do Projudi, em abril, para mais dois juizados da cidade: um na Universidade Potiguar (UNP) e outro no Praia Shopping. A intenção é instalar o sistema em todos os juizados da capital até o fim deste ano. Para cumprir esta meta, o Tribunal recebeu do CNJ 150 computadores, 254 digitalizadores, 20 servidores e três notebooks [...]*²

*Sistema CNJ de Processo Eletrônico colabora com inserção social em Minas Gerais (Sexta, 07 de Março de 2008) - Redução de tempo na tramitação de processos e de custos com tinta e papel. Esses são os principais benefícios que o Sistema CNJ de Processo Eletrônico, o Projudi, trouxe para o Poder Judiciário. Em Minas Gerais, além dessas vantagens, o Sistema está contribuindo, também, para a inserção social de portadores de deficiências [...]*³

Essa priorização do uso de novas tecnologias também encontra apoio em iniciativas não governamentais. Em termos de pesquisas e debates sobre o assunto, vários são os sites e blogs de iniciativa não governamental que têm se dedicado ao tema, a exemplo dos *sites* do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário (Ibrajus) (<http://www.ibrajus.org.br/>), Instituto Brasileiro de Direito Eletrônico (IBDE) (<http://www.ibde.org.br/>) e Instituto Brasileiro de Direito da Informática (IBDI) (<http://www.ibdi.org.br/>).

3 MODOS DE ATUAÇÃO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NAS ATIVIDADES JUDICIAIS

São várias as possibilidades de aplicação das novas tecnologias na prestação jurisdicional, podendo-se destacar as atividades de controle, gestão, automação, informação e comunicação. Reunindo todas essas possibilidades, surge como uma das iniciativas de maior projeção no cenário nacional o Processo Eletrônico ou Virtual, o qual será tratado em

capítulo específico.

3.1 Controle

À medida que o uso de computadores foi se disseminando nas mais diversas atividades, logo ficou clara a sua ampla utilidade nas atividades de controle. Dada a sua boa adequação ao controle de processos judiciais, foi esta uma das primeiras ferramentas a serem introduzidas no âmbito do Poder Judiciário, embora, no princípio, enfrentassem a resistência de juízes e servidores, o que ocorria, basicamente, por três razões.

A primeira causa de resistência aos primeiros sistemas de controle era a natural resistência das pessoas às mudanças. Em meados dos anos 90, atuando como advogado junto ao Poder Judiciário do Estado do Ceará, assisti a todo o processo de informatização ocorrido nas unidades judiciárias de Fortaleza e pude perceber a resistência dos servidores do fórum em trocar as fichas de papel pelos cadastros computadorizados. Percebia-se um real receio de que os dados fossem todos perdidos, e as fichas não estariam mais ali para dar aquela segurança de que tudo estaria sob controle.

Outra causa facilmente perceptível da resistência aos sistemas de controle de processos judiciais era o fato de que os primeiros sistemas implantados eram quase que estritamente de controle. Assim, o servidor — que já havia ouvido falar do computador como uma ferramenta que facilitaria a vida das pessoas — via o seu trabalho aumentar, pois a cada movimentação processual tinha que introduzir uma série de dados no sistema, atividade que antes não existia. Ao mesmo tempo, o sistema não oferecia nada que ele já não dispusesse usando fichas físicas, basicamente informações de andamento e localização do processo. Some-se a isso o trabalho de implantação do sistema, com entrada de dados em larga escala

para cadastrar todos os processos em andamento, e logo se compreenderá a dificuldade daqueles dias.

Mas havia ainda uma terceira causa que não pode ser esquecida: a falta de amigabilidade dos sistemas. Eles não funcionavam com interface gráfica; a navegação pelas diversas telas de entrada de dados era toda feita por meio de digitação de códigos (diferentemente de cliques no *mouse*); além disso, a capacidade de memória e processamento das máquinas era bem reduzida, gerando lentidão no sistema e rotinas de difícil compreensão por parte do usuário.

Hoje, o controle informatizado dos processos é simplesmente imprescindível e tem possibilitado o funcionamento de serventias nas quais tramitam milhares de processos, tal como ocorre em algumas Varas de Execuções Fiscais da Justiça Federal, onde tramitam mais de 50 mil processos. Nem menciono aqui as varas que adotam o processo eletrônico, pois nestas não há propriamente um sistema no qual estão armazenados os dados dos processos, uma vez que são os próprios processos que estão ali armazenados. Deixo, portanto, para tratar do processo eletrônico mais adiante.

3.2 Gestão

A gestão é outro uso importante da tecnologia no Poder Judiciário, não apenas por meio de sistemas voltados para a área administrativa, como controle de despesas, estoque e recursos humanos, mas pela possibilidade de se gerir a administração dos próprios processos a cargo de uma serventia, direcionando os recursos de forma racional.

O primeiro colocado no *Concurso de Monografias sobre Administração da Justiça Federal*, de 2004, Juiz Federal Carlos Henrique Borlido Haddad, demonstra bem essa possibilidade, ao escrever:

O software capaz de medir o lapso em que o processo permaneceu nas mãos das partes, do juiz ou dos servidores; capaz de revelar o prazo médio de tramitação do feito, bem como o tempo despendido para execução de diversos atos processuais, é útil para que seja mais exitosa a gestão dos muitos processos. Se o tempo intervém como fator da produtividade, a melhor administração do tempo contribui para o alcance de maior produtividade (HADDAD, 2004).

Também tive oportunidade de escrever sobre o tema, por ocasião do mesmo concurso de monografias, nos seguintes termos:

[...] já podemos pensar em um sistema que controle o tempo total de desenvolvimento do processo, desde a distribuição até o registro da sentença (para o cálculo da produtividade do juízo); e controle quais os atos jurisdicionais praticados no referido processo nesse período, quanto tempo o processo ficou no aguardo de cada um desses atos e qual juiz praticou cada um deles (para o cálculo da produtividade do juiz). O sistema, como vimos, deve controlar também a complexidade dos processos, mas é possível que esta somente possa ser aferida por ocasião da sentença, quando já se saberá quais foram as provas produzidas (complexidade fática) e, a partir de consulta a banco de dados mantido pelo Conselho da Justiça Federal, se a matéria já foi tratada por tribunais regionais ou superiores (complexidade jurídica) (DA SILVA, 2006).

3.3 Automação

Paralelamente à introdução dos sistemas de controle, ocorreu a proliferação das ferramentas de automação de escritório nas atividades forenses. Também nesse caso, antes de chegar às serventias judiciárias, foram os escritórios de advocacia que primeiro adotaram os processadores de textos e planilhas eletrônicas para elaborar peças processuais e cálculos de execuções de sentenças.

O uso desses aplicativos está umbilicalmente ligado à proliferação dos computadores pessoais, o que, no Brasil, aconteceu no decorrer dos

anos 80 e 90 do século XX e, bem assim, à introdução do ambiente gráfico, do *mouse* e das impressoras a jato de tinta e laser. Os primeiros processadores de textos e planilhas também eram bastante limitados e exigiam um grau de conhecimento do usuário incomparavelmente superior ao que se necessita nos dias de hoje. Isso sem falar que as limitações de memória das máquinas também causava seus problemas.

Mas não tenho dúvida de que esse foi um dos aspectos da informatização mais bem aceito pelos envolvidos nas tarefas judiciais que os sistemas de controle mencionados no item anterior. É que aqui os resultados eram mais imediatos, e o simples imprimir de uma decisão e a possibilidade de corrigir erros e fazer alterações sem ter que datilografar tudo de novo encantava a todos.

Convém registrar, porém, que a automação das atividades forenses não parou aí. Ao contrário, ela alcançou um espectro bem mais amplo, sendo utilizada inclusive na realização de atos processuais, como a distribuição e a verificação de prevenção dos processos. O uso de recursos tecnológicos na prática de atos processuais tem se ampliado cada vez mais, podendo-se dizer que a informatização total do processo, ou implementação do processo eletrônico ou virtual, é a sua realização plena. Mesmo sem se ter chegado ainda à informatização total, é possível observar, já nos dias atuais, o uso da tecnologia para: a) a comunicação de atos processuais — citação e intimação — via rede de computadores; b) a publicação de atos processuais em diário oficial eletrônico; c) a realização do procedimento de distribuição, com as rotinas de randomização substituindo as totalmente ultrapassadas bolas de sorteio; d) a utilização de novos meios de prova ou o melhor uso de meios de prova já existentes, tais como a gravação de depoimentos e manifestações de partes e advogados, e a tomada de depoimentos a distância, por meio de videoconferência.

Também digno de nota é o uso da tecnologia na busca de novos meios de prova, o qual não tem se restringido à Tecnologia da Informação. Os exames de DNA nos casos de investigação de paternidade são ótimos exemplos disso.

3.4 Informação e Comunicação

Trato da Informação e da Comunicação em um mesmo item pelo fato de uma depender muito da outra, tanto que é largamente utilizada nessa área a sigla TIC, como abreviação de Tecnologia da Informação e da Comunicação.

De fato, utiliza-se a comunicação para informar e, ao mesmo tempo, ao informar, proporciona-se maior comunicação. Mesmo assim, é possível identificar ações nas quais privilegia-se cada uma dessas ações, e isso fica relativamente claro no âmbito das atividades judiciais.

Para compreender tal afirmação, é necessário observar que, seguindo as diretrizes de transparência, cada vez mais presentes no Poder Judiciário e na Administração Pública como um todo, os órgãos jurisdicionais têm investido na criação, melhoria e manutenção de uma estrutura que permita aos seus usuários obter informações que podem ser classificadas em três ordens: a) informações sobre processos de seu interesse, tais como o próprio andamento do processo e as decisões nele proferidas; b) informações da instituição, como um todo, tais como organização interna, dados estatísticos e notícias gerais; e c) informações técnico-jurídicas, por meio de pesquisa a bancos de dados de sentenças, acórdãos e súmulas, além de legislação e artigos doutrinários constantes de revistas jurídicas eletrônicas.

Embora desde antes do crescimento e da popularização da internet já houvesse iniciativas de informações processuais por telefone — no

Brasil, o serviço Telejustiça — e alguns sistemas de pesquisa legislativa e jurisprudencial, como o Prodasen, mantido pelo Senado Federal, essas iniciativas ganharam impulso verdadeiramente revolucionário a partir do crescimento da internet e da melhoria do acesso a ela, com conexões de maior velocidade e a possibilidade de transmissão de arquivos mais complexos como imagens, vídeos e áudios.

Houve um grande avanço dos portais dos órgãos jurisdicionais em todos esses aspectos, sendo raro atualmente encontrar algum que não proporcione os três tipos de informações.

No que diz respeito à pesquisa jurisprudencial, a Justiça Federal conta ainda com um sistema de pesquisa unificada bastante eficaz, que reúne julgados do STF, STJ, Tribunais Regionais Federais e Turma Nacional Unificada dos Juizados Especiais Federais, por meio do endereço <http://www.jf.gov.br/juris/>.

4 O PROCESSO ELETRÔNICO

Dentre os usos da Tecnologia da Informação no âmbito das atividades judiciais, a que tem gerado maiores debates, curiosidade e expectativa é, sem dúvida, a do Processo Eletrônico.

Nos últimos anos, muito se tem escrito e discutido sobre o assunto, havendo posições as mais diversas. É bem verdade que a grande maioria das opiniões é no sentido de reconhecer o Processo Eletrônico como algo de extrema importância para o acesso à Justiça e a sua efetiva realização, mas, com relação às especificidades acerca de sua implementação, a situação é bem diferente.

As primeiras divergências surgem do próprio conteúdo da expressão *Processo Eletrônico*. José Carlos de Araújo Almeida Filho, um entusiasta da informatização das atividades judiciais, tece as seguintes

considerações:

Insistimos que no Brasil não estamos diante de um processo eletrônico, mas de um verdadeiro procedimento eletrônico. E a distinção é substancial, porque neste caso teremos o grave e sério problema de repartirmos o processo através da legislação concorrente entre os Estados. Cada Estado com seu procedimento eletrônico que, na prática, importaria legislar sobre processo, porque os conceitos se mesclam (ALMEIDA FILHO, 2007, p. 143/144).

De fato, se processo é a “soma dos atos que objetivam a composição do litígio, ou a efetivação do direito já acertado, ou o acautelamento de um processo principal” (SANTOS, 1999, p. 23), e procedimento é o “mecanismo pelo qual se desenvolvem os processos diante da jurisdição” (ALMEIDA FILHO, 2007, p. 142), é razoável dizer que é o procedimento que é eletrônico, e não o processo. Entretanto, não é desarrazoado dizer que, ao se falar de um processo eletrônico, normalmente não se está tratando de um novo procedimento, que funcionaria em paralelo aos procedimentos ordinários ou especiais, mas de uma forma de funcionamento da atividade jurisdicional que abrangeria todos os tipos de processo e de procedimentos.

Com isso, pode-se ter a total informatização dos atos tanto no procedimento ordinário como no sumário; tanto no processo cautelar como no processo de execução, e assim por diante.

Não sendo o Direito Processual o foco do presente trabalho, mas a administração da Justiça, as considerações acima servem mais para demonstrar que acato e uso a expressão *Processo Eletrônico*, sem restrições quanto a sua adequação à realidade que pretende expressar, do que para dar uma palavra final sobre o assunto.

Aliás, para o que se pretende no presente estudo, o essencial é compreender que a informatização total do processo não tem por objetivo

modificar a fórmula há séculos utilizada pelo Estado para dirimir os conflitos, qual seja, a de dar iguais condições para que os interessados demonstrem seu direito, a fim de proferir uma decisão que busca ser justa. Como tem sido típico na Tecnologia da Informação, o que se pretende com sua introdução nos serviços judiciais é racionalizar a atividade, dando-lhe maior rapidez, segurança e qualidade.

Nesse sentido, cabe observar que *informatizar* significa utilizar os mecanismos da informática para a realização de determinada tarefa⁴. Assim, tem-se entendido que os escritórios de advocacia *informatizaram-se* à medida que passaram a usar processadores de textos, planilhas eletrônicas e acesso à internet, para a pesquisa de jurisprudência ou de informações sobre o andamento dos processos. O mesmo se diz do Poder Judiciário, tendo sido largamente utilizada a expressão “acompanhamento processual informatizado” para designar o uso de sistemas de computador no controle do andamento dos processos.

No que diz respeito à informatização do processo judicial, esta já se faz presente à medida que determinadas tarefas, como a comunicação de atos e a transmissão de peças processuais, passam a se realizar por meio do uso dos mecanismos da informática. A evolução dessa informatização, levando à total integração dos autos do processo e da prática de todos os seus atos em meio eletrônico, é que vai levar ao Processo Eletrônico.

É importante fazer essa diferenciação, a fim de que fiquem o mais claro possível os conceitos de *processo judicial informatizado*, *processo digitalizado*, *processo eletrônico* e até *processo virtual*, outra nomenclatura largamente utilizada nessa área.

Nessa linha de raciocínio, observa-se que a expressão *processo judicial informatizado* tem um sentido amplo, designando o processo judicial cuja tramitação, comunicação de atos ou transmissão de peças, faz uso dos recursos de informática, sem necessariamente dispensar a

existência dos autos em meio físico, vale dizer, papel.

Já a expressão *Processo digitalizado* parece-me inapropriada, pois, como bem observa Vinícius Sousa e Silva:

Os termos digital e eletrônico referem-se a tudo que possa ser representado em forma binária e passível de processamento por computadores. Digitalizar um documento significa converter uma informação originalmente em sua forma física para uma digital, possibilitando seu manuseio através de programas informáticos (SOUSA E SILVA, 2007, p. 29).

A impropriedade da expressão decorreria, assim, de não existir propriamente “processo digital”, mas apenas processos com autos digitalizados, o que não se confunde com “Processo Eletrônico”, conforme ressalta cartilha elaborada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em trecho pinçado por Vinícius Sousa e Silva no trabalho há pouco citado:

A digitalização é tão-somente o processo de transferência de imagem ou dados para o meio magnético — para o computador. Tal processo é relativamente simples, pois não demanda nenhum desenvolvimento de programas informáticos, bastando aqueles já existentes em aparelhos adquiridos. Apesar de encerrar o mérito da eliminação do papel, os dados continuarão a ser processados da mesma forma, ou seja, o serventuário da Justiça permanece responsável por todas as atividades; o que muda é que usará teclado e mouse em vez de caneta e cliques (SOUSA E SILVA, 2007, p. 29).

Dito isso, já se vê que a ideia de *Processo Eletrônico* é diferente da de “Processo Informatizado” e também de “Processo Digitalizado” ou, mais propriamente, “processo com autos digitalizados”. Pode-se até afirmar que todo *Processo Eletrônico* é informatizado e tem seus autos digitalizados, mas a recíproca não é verdadeira, haja vista que o *Processo Eletrônico* vai além da informatização e da digitalização dos autos.

Não é demais esclarecer que uma coisa é o advogado elaborar a petição inicial em seu computador, imprimir, assinar, juntar os documentos e levar ao fórum para ajuizamento, onde serão feitos registros em computador que representarão tudo o que ocorrer no mundo real. Haverá os autos, ainda que digitalizados, e o sistema de controle, como duas realidades distintas.

Outra coisa é o advogado converter tudo isso para o meio digital, introduzir no sistema, e esse mesmo sistema dar andamento ao processo a partir desses dados tratando-os como sendo eles próprios o mundo real. Aqui não há necessidade de sistema de controle do processo nem digitalização de autos, pois tanto o controle como os autos fazem parte de um mesmo todo: o Processo Eletrônico.

É certo que, se na instrução do processo houver uma audiência, as partes far-se-ão presentes e o ato ocorrerá no mundo real, mas, enquanto no primeiro caso esse ato, de alguma forma, será registrado nos autos, no segundo será a própria audiência que estará integrada aos autos.

Pode-se, assim, dizer que o *Processo Eletrônico* é aquele no qual todos os seus elementos (atos, documentos, provas, etc.) são realizados, registrados, controlados ou armazenados eletronicamente, de forma integrada, ainda que alguns desses elementos aconteçam ou existam no mundo físico.

É aqui que entra na discussão a expressão *Processo Virtual*. Em que pese haver opiniões no sentido de não existir processos virtuais, pois todos os processos teriam existência real⁵, é importante destacar que o termo *virtual* tem sido utilizado não como o oposto de *real*, mas como algo que, passando a existir em realidade que não é física, adquire características e possibilidades que antes não tinha.

Veja-se, por exemplo, o conceito de *loja virtual*⁶. Uma loja pode existir fisicamente e ser bastante informatizada, realizando, inclusive,

vendas eletrônicas por meio de seu *site*. Mas ela será realmente virtual a partir do momento em que sua existência física for indiferente aos seus clientes. É o caso de um *site* que venda produtos que ele nem sequer tenha em estoque, fazendo simplesmente o encaminhamento dos pedidos aos fabricantes dos produtos, para remessa destes aos consumidores. Sem estabelecimento fixo, sem endereço físico, sem vendedores; existente apenas no *ciberespaço*...

Imagine-se, agora, um processo cujos autos estão totalmente digitalizados; no qual os próprios advogados fazem as juntadas das petições e os processos novos são automaticamente distribuídos. Um processo no qual os servidores não precisam certificar a realização de atos nem numerar páginas, pois, a rigor, não há páginas... É a esse fenômeno que se tem chamado *Processo Virtual*.

Segundo Vinícius Sousa e Silva:

[...] quando se utilizam os termos digital e eletrônico, faz-se referência unicamente ao aspecto formal desse novo processo judicial, quando o correto é a adoção da terminologia processo virtual, pois, fazendo as vezes do outro, em virtude ou em atividade, modifica sua própria substância e carrega a exata dimensão da transformação do processo judicial (SOUSA E SILVA, 2007, p. 30).

Apesar de concordar com as considerações acima no que diz respeito à definição de *Processo Virtual* e de considerar essa expressão a mais apropriada para o objeto do qual ora venho tratando, tenho para mim que se tem consolidado o uso da expressão *Processo Eletrônico* com esse mesmo sentido, especialmente no Brasil, a partir da vigência da Lei nº 11.419/2006, como se verá mais adiante.

Por esse motivo, uso *Processo Eletrônico* e *Processo Virtual* como expressões sinônimas, embora dê preferência à primeira, por ser a adotada pela lei.

4.1 Quebras de Paradigma

Nas discussões acerca do Processo Eletrônico, os seus entusiastas sempre procuram demonstrar as suas vantagens em relação aos processos físicos. E não há dificuldade em fazê-lo. É fácil perceber que o Processo Eletrônico, embora não deva ser visto como o remédio para todos os males do Judiciário, traz uma série de benefícios aos seus usuários, sejam eles juízes, servidores, advogados ou jurisdicionados.

Passo a tratar de alguns desses pontos de comparação entre o sistema tradicional (físico) e o Processo Eletrônico, tais como maior velocidade no trâmite processual, segurança e facilidade de acesso a informações e documentos.

4.1.1 Velocidade de trâmite processual

Dentre as vantagens que se apontam no Processo Eletrônico, a primeira que costuma ser lembrada é o aumento da velocidade na tramitação dos processos.

Com efeito, a nova sistemática elimina, de plano, atividades como autuação, numeração de páginas, juntadas de petições e documentos e tantas outras certificações existentes nos processos físicos. Isso gera uma agilização considerável dos procedimentos.

As audiências são bem rápidas, pois tudo é gravado, dispensando-se impressão de termos, aposição de assinaturas, etc.

O fato de não haver deslocamento físico dos autos tem o mesmo efeito. Se o servidor faz a conclusão dos autos para o juiz, este tem os autos à sua disposição no mesmo instante em que o servidor movimenta o processo. Isso vale para vista dos autos às partes, ao Ministério Público e aos advogados.

Com a eliminação do tempo gasto com os autos sendo fisicamente deslocados entre os atores do processo, a rapidez na tramitação é facilmente perceptível. O efeito sobre o resultado final também. Um estudo realizado em 2005 pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, coordenado pelo Professor Boaventura de Sousa Santos, intitulado *Os actos e os tempos dos juízes: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos juízos cíveis*, demonstrou que 61,2% dos atos de um processo cível daquele país são praticados por serventuários da Justiça, enquanto 16% são praticados pelo juiz e o restante por partes, advogados, Ministério Público, etc., o que revela o peso do tempo do trâmite dedicado a atividades de secretaria (SANTOS, 2005, p. 353).

Essa maior velocidade de tramitação, entretanto, não garante descongestionamento das serventias. Se a legislação processual não for direcionada no sentido de simplificar os procedimentos e se juízes, advogados e promotores não tiverem uma postura em favor da desburocratização, todo o ganho de velocidade obtido com o uso da tecnologia será anulado por entraves processuais.

O aumento da quantidade de demandas — inclusive o decorrente do próprio ganho de produtividade do Judiciário — pode acarretar congestionamento, como vem ocorrendo nos Juizados Especiais tanto federais como estaduais, conforme noticiado pelo jornal *Estado*:

Pesquisa recém-divulgada pela Escola de Direito de São Paulo (Edesp), da Fundação Getúlio Vargas, revela que os Juizados Especiais Cíveis paulistas estão vivendo a mesma situação paradoxal dos Juizados Especiais Federais. Criados como alternativa de acesso à Justiça comum, com o objetivo de atender a uma demanda reprimida de serviços judiciais, julgando litígios de baixo valor com base em rito sumário e execução imediata da sentença, os Juizados Estaduais e Federais alcançaram um sucesso tão grande que já se encontram tão congestionados e burocratizados quanto as varas comuns da

Justiça Federal e da Justiça Estadual.

Em outras palavras, os Juizados Especiais estão congestionados em razão de sua própria eficiência. Por causa de sua crescente morosidade, estão deixando frustrados os milhões de cidadãos que os procuram para defender seus direitos. Até 2002, um processo demorava cerca de 84 dias, em média, para ser julgado e encerrado no Juizado Especial Cível. A partir de 2005, apenas para marcar a primeira audiência, o cidadão pode ter de esperar até cerca de 240 dias.

4.1.2 Segurança

Um aspecto frequentemente tratado como negativo no Processo Eletrônico é o da segurança, sendo apontados como significativos os riscos de invasão do sistema e de falhas no controle de acessos pela senha dos usuários, conforme destaca Petrônio Calmon:

[...] A facilidade de acesso à íntegra dos autos impõe a criação de um rigoroso sistema de segurança, pois a vulnerabilidade da rede de computadores ainda é o grande vilão dessa expressão da modernidade (CALMON, 2007, p. 97).

Isso é um fato, o que não significa que os riscos sejam menores que nos processos físicos, haja vista que, enquanto os autos de papel podem ser extraviados, rasgados ou queimados, os autos do Processo Eletrônico, digitalizados que são, têm a possibilidade de ser armazenadas em vários computadores, e estes localizados em diversos locais, além do que, como não há necessidade de deslocamento dos autos, não se corre o risco de estes serem destruídos ou extraviados.

O mesmo Petrônio Calmon reconhece isso ao dar continuidade ao texto acima nos seguintes termos:

[...] Em realidade, quando se alteram os métodos, alteram-se os problemas. Atualmente os autos de papel demandam uma série de cuidados com a conservação, estando sujeitos ao

desaparecimento, à não-devolução, ao furto, às pragas, à poeira e, o que é pior, sujeito ao incêndio e outras catástrofes, causando sérios danos, muitas vezes irreversíveis. Com os autos digitais, talvez alguns desses problemas não venham a ocorrer. Alguns, no entanto, subsistirão de forma diferente (CALMON, 2007, p. 97).

4.1.3 Facilidade de acesso a informações e documentos

Esse é um aspecto no qual há ampla vantagem do Processo Eletrônico. Com os dados armazenados nos computadores dos tribunais e o acesso possível por meio da internet, simplesmente eliminam-se problemas como os de carga dos autos nos casos em que há prazo comum para as partes.

Os autos eletrônicos estão à disposição das partes o tempo todo, e não apenas no expediente forense, mas a qualquer dia e qualquer hora.

Quanto a esse tópico, pode-se alegar apenas que também ocorre de o sistema do tribunal ficar indisponível por problemas técnicos. De fato, isso ocorre. Mas, com os equipamentos, especialmente as redes de comunicação, cada vez mais avançados, isso tem se tornado um problema cada vez mais insignificante.

Penso que o mais importante quanto a esse aspecto é que haja políticas governamentais para que o acesso à Tecnologia da Informação seja cada vez mais democratizado, a fim de que os problemas causados pela exclusão digital sejam minimizados.

4.2 Antecedentes do Processo Eletrônico no Brasil

A primeira manifestação legislativa em favor da prática de atos processuais mediante a utilização de recursos de informática no Brasil deu-se em 1991, por meio da Lei nº 8.245/91, que tratava da locação de imóveis. Seu art. 58, inciso IV, previa que:

IV - desde que autorizado no contrato, a citação, intimação ou notificação far-se-á mediante correspondência com aviso de recebimento, ou, tratando-se de pessoa jurídica ou firma individual, também mediante telex ou fac-símile, ou, ainda, sendo necessário, pelas demais formas previstas no Código de Processo Civil;

Talvez ainda não fosse possível para a grande maioria dos profissionais do Direito da época perceber que a partir de então abrir-se-ia o caminho para a incorporação de outros recursos à administração dos processos e à prática de atos processuais.

Em 1999, com o advento da Lei nº 9.800, veio a possibilidade de transmissão de atos processuais pela mesma modalidade já prevista no art. 58 da Lei nº 8.245/91, abrindo-se, porém, a possibilidade de, além do fax, serem utilizados outros meios similares, conforme previa o art. 1º:

Art. 1º É permitida às partes a utilização de sistema de transmissão de dados e imagens tipo fac-símile ou outro similar, para a prática de atos processuais que dependam de petição escrita.

Por essa época, a internet já estava bem mais difundida, e foi então possível vislumbrar que as atividades jurisdicionais começavam a incorporar as facilidades proporcionadas pelo uso da informática em larga escala. Embora pouco se falasse em Processo Eletrônico, publiquei artigo na Revista da OAB-Ceará no qual teci os seguintes comentários, que hoje adquirem tom profético:

Diante disso, não posso vislumbrar outro futuro, que não o de um procedimento judicial totalmente informatizado, no qual, além do já popular acompanhamento processual a distância, seja possível, por exemplo, dar-se por intimado de determinados atos, fazer pequenas cotas nos autos e, principalmente, ajuizar petições, inclusive iniciais, via internet.

Do ponto de vista tecnológico, não vejo qualquer

óbice a que isso venha a tornar-se uma realidade. A velocidade e qualidade da comunicação entre os computadores melhora a cada dia. Os protocolos eletrônicos, já atualmente utilizados — como ocorre com as declarações do imposto de renda, enviadas à Receita Federal através da internet — e as assinaturas eletrônicas podem perfeitamente atender aos requisitos de segurança que o processo judicial requer. A possibilidade de anexação de documentos escaneados, cada vez com melhor qualidade, aliada a monitores de vídeo de alta resolução, afasta qualquer argumento em favor da necessidade de formação de autos com documentos originais.

Do ponto de vista legal, o caminho começou a ser aberto com a Lei 9.800, de 27.05.1999, cuja ementa é a seguinte: “Permite às partes a utilização de sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais”. A lei prevê, dentre outras normas, que a transmissão de dados e imagens tipo fac-símile ou outro similar não prejudique prazos processuais, permitindo que os originais só posteriormente sejam entregues em juízo. Trata-se, não há dúvida, de um grande avanço em favor do uso da tecnologia (DA SILVA, 1999).

Surgiram, entretanto, dificuldades de aceitação da interposição de recursos via *e-mail*, pois muitos tribunais entenderam que a transmissão por *e-mail* não seria similar ao fax. O Superior Tribunal de Justiça chegou a entender que havia similaridade:

AgRg no REsp 658387/SC - AG. REG. NO RESP 2004/0065412-9 - Relator Ministro GILSON DIPP (1111) - Órgão Julgador: T5 - QUINTA TURMA - Data do Julgamento: 21/10/2004 - Data da Publicação/Fonte: DJ 29.11.2004 p. 397

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO. LEI 9.800/99. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO VIA E-MAIL. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DOS ORIGINAIS. RESPONSABILIDADE DA PARTE. OBEDIÊNCIA AO ARTIGO 2º DA LEI. PETIÇÃO SEM ASSINATURA. RECURSO INEXISTENTE. AGRAVO NÃO CONHECIDO.

I - A Lei 9.800, de 27 de maio de 1999, permite às partes a utilização de sistema de transmissão de dados e imagens tipo “fac-símile”, ou outro similar, para a prática de atos processuais que dependam de petição escrita, dispondo que os originais devem ser entregues até cinco dias da data do término do prazo

(artigo 2º da mencionada Lei).
II – V - Omissis. (Grifei)

Estranhamente, porém, o mesmo STJ, em jurisprudência mais recente, posicionou-se em sentido contrário:

*AgRg no REsp 679091/SC - AGR. REG. NO RESP
2004/0046019-3 - Relator Ministro PAULO MEDINA (1121)
- Órgão Julgador: T6 - SEXTA TURMA - Data do Julgamento:
08/03/2007 - Data da Publicação/Fonte: DJ 23.04.2007 p. 318
AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO
ESPECIAL. PETIÇÃO VIA E-MAIL. MEIO ELETRÔNICO.
REGULAMENTAÇÃO. AUSÊNCIA.*

*O protocolo de recurso via e-mail não pode ser
considerado como similar ao fax, eis que ausente disposição
legal regulamentando a assinatura eletrônica. A petição assim
interposta acaba alojando-se no campo das petições apócrifas.
A interposição do recurso por meio ainda não regulamentado
e conseguinte intempestividade da via original obstam o
conhecimento da irresignação. Agravo regimental de que não se
conhece. (Grifei)*

Atuando como juiz da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, tive oportunidade de dar à lei interpretação extensiva, para considerar válida intimação feita por fax. Manifestei o entendimento de que, se a parte podia antecipar o recurso por fax ou similar, o Judiciário também poderia usar dessa mesma tecnologia para dar aos interessados conhecimento de seus atos.

Entretanto, para evitar alegações de nulidade de intimação, sob o argumento de malferimento à ampla defesa, limitei os efeitos desta apenas ao cumprimento da decisão, sem alterar o prazo de recurso, que somente começaria da intimação na forma do Código de Processo Civil:

*PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ 6ª VARA
Processo nº 2001.81.00.009132-7*

[...]

Com relação ao pedido de intimação da autoridade impetrada via fax, entendo que o juiz não pode retirar da parte o direito de ser intimada pelas formas e vias previstas atualmente no Código de Processo Civil, sob pena de lesão ao seu direito de defesa, notadamente no que diz respeito à contagem dos prazos para recorrer e manifestar-se sobre os atos e decisões de que é intimada.

Por outro lado, considerando a larga aceitação, hoje incontestável, das transmissões via fax, entendo que, desde que o direito acima seja preservado, tais transmissões podem e devem ser utilizadas, sempre que necessário, para a antecipação de alguns efeitos da intimação, em nome da efetividade das decisões judiciais e da abertura do Poder Judiciário para os avanços tecnológicos.

A propósito, a Lei 9.800, de 26.05.1999, permite inclusive que as partes utilizem “sistema de transmissão de dados e imagens tipo fac-símile ou outro similar para a prática de atos processuais que dependam de transmissão escrita, devendo, entretanto, entregar, posteriormente, os originais em juízo”.

Entendo, portanto, cabível, que se antecipe à parte, por fax, o teor de intimação, para efeito de seu cumprimento, sendo de se observar apenas, diante de cada caso, se há a necessidade de fazê-lo, e preservando-se o direito da parte de os prazos para recurso e eventual manifestação somente se iniciarem com o recebimento da intimação pela via tradicional.

Em 2001, veio a Lei nº 10.259, que criou os Juizados Especiais Federais e, com eles a possibilidade de introdução do Processo Eletrônico, ao prever em seu art. 8º:

Art. 8º As partes serão intimadas da sentença, quando não proferida esta na audiência em que estiver presente seu representante, por ARMP (aviso de recebimento em mão própria).

§ 1º As demais intimações das partes serão feitas na pessoa dos advogados ou dos Procuradores que oficiem nos respectivos autos, pessoalmente ou por via postal.

§ 2º Os tribunais poderão organizar serviço de intimação das partes e de recepção de petições por meio eletrônico.

Logo proliferaram em todo o País os chamados Juizados Especiais Federais Virtuais, experiência notoriamente exitosa que demonstrou a força do Processo Eletrônico como ferramenta de agilização dos procedimentos e melhoria na prestação jurisdicional.

Inúmeras notícias na internet registram esse fato:

Direito.com.br, 17 de outubro de 2003:

Conjugar transparência, publicidade, velocidade e economia. Esses são alguns dos resultados alcançados com as experiências de implantação dos Juizados Especiais Federais Virtuais no Brasil. O sucesso dessas iniciativas será retratado durante o Congresso Nacional dos Juizados Especiais Federais que começa nesta segunda-feira, dia 20, na sede do Conselho da Justiça Federal (CJF) em Brasília.⁷

Notícias do TRF 5ª Região, 20 de outubro de 2006:

[...] Em seguida, o palestrante falou sobre a Lei 10.295/2001, que, por força da Emenda Constitucional 22, introduziu os Juizados Especiais Federais, inicialmente físicos. “Nesta fase, a Justiça já não tinha os problemas da Justiça tradicional e passava a julgar causas com valores correspondentes a até 60 salários mínimos, sem pagamento de custas nem prazos quadruplicados, intervenção de terceiros, ações rescisórias nem, o que é pior, o pagamento pela tormentosa via do precatório”, comentou.

Agapito Machado admitiu que, no início, os JEFs tinham alguns defeitos dos juizados tradicionais, porque o juiz não tinha domínio sobre os processos numa vara com grande carga processual. Mas, em seguida, chegou o Juizado Especial Federal Virtual, modelo de Justiça sem papel, com todas essas vantagens dos JEFs e a maior de todas as vantagens: ser tudo pela internet, sem risco de se ter um processo perdido. “A Justiça sem papel é rápida e segura, e a única coisa física é o dinheiro pago em forma de Requisições de Pequeno Valor (RPVs)”, observou. “Este é um caminho sem volta. Dentro de mais algum tempo, toda a Justiça brasileira será virtual”, concluiu.⁸

É bem verdade que esse sucesso dos Juizados Virtuais somente foi possível graças à colaboração e boa vontade das próprias partes litigantes. Tanto advogados dos particulares como procuradores de

entidades públicas demonstraram interesse e fizeram todo o possível para viabilizar o funcionamento das unidades judiciárias virtuais.

Com a edição da Lei nº 11.280/06, passou a vigorar o parágrafo único do art. 154 do Código de Processo Civil:

Parágrafo único. Os tribunais, no âmbito da respectiva jurisdição, poderão disciplinar a prática e a comunicação oficial dos atos processuais por meios eletrônicos, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.” (NR)

Finalmente, em novembro de 2006, foi publicada a Lei nº 11.419, que implanta o Processo Eletrônico no Brasil.

4.3 Os Juizados Especiais Federais Virtuais

Antes de tratar da Lei nº 11.419/2006, convém tecer alguns comentários acerca da experiência dos Juizados Especiais Federais Virtuais.

Afinal, bem antes de a lei entrar em vigor, os JEFs Virtuais já estavam em pleno funcionamento. Em Mossoró-RN, o Juizado Virtual, instalado em maio de 2005, já tinha em andamento, em agosto de 2006, mais de 6.500 processos. A média de processos distribuídos já era superior a 700 por mês, número que se mantém nos dias atuais⁹.

O fato de os vários tribunais federais utilizarem sistemas diferentes dificulta a enumeração das características dos sistemas utilizados nos JEFs Virtuais, mas é possível relacionar algumas delas, a partir de dados levantados no Encontro dos Operadores da Justiça Virtual, ocorrido em Brasília, em junho de 2006: a) possibilidade de serem anexados aos autos virtuais arquivos de som, imagem, vídeo e texto; b) pauta de

audiências na internet; c) disponibilização de atos processuais na internet, com restrições para o público externo e sem restrições para o interno; d) operações em Lotes para Peticionamento Eletrônico, Provimientos Judiciais e Atos Cartorários; e) citação e intimação pelo sistema e AR eletrônico; f) juntada automática, independente de atuação do cartório ou da secretaria, com emissão automática de protocolo eletrônico de todos os documentos; g) registro automático dos períodos de indisponibilidade do sistema, com prorrogação automática dos prazos que vencem no dia da indisponibilidade, nos termos da legislação.

Como se vê, há várias características hoje previstas na Lei nº 11.419/2006, mas que, na época, foram implementadas com base unicamente no § 2º do art. 8º da Lei nº 10.259/2001 e na disposição para pôr em funcionamento o Processo Eletrônico, tanto do Judiciário como das partes.

4.4 A Lei nº 11.419/2006

O objetivo deste tópico não é analisar questões processuais da Lei nº 11.419/2006, tampouco fazer a dissecação de suas disposições normativas de um ponto de vista estritamente jurídico. Proponho-me aqui apenas a tecer alguns comentários sobre a importância da lei como instrumento de efetivação da informatização total das atividades jurisdicionais no Brasil.

Nesse sentido, destaco inicialmente que se trata de instrumento legal nitidamente voltado para a transição de uma realidade na qual predominam os processos físicos para outra na qual restarão apenas os processos eletrônicos.

É o que se revela quando, do art. 1º ao 7º, são abordadas a “informatização do processo judicial” e a “comunicação eletrônica de

atos processuais” e só a partir do art. 8º, dispõe-se sobre o Processo Eletrônico propriamente dito. Ainda assim, o faz prevendo a organização, pelos tribunais, de “sistemas eletrônicos de processamento de ações judiciais, por meio de *autos total ou parcialmente digitais*” (grifei).

Deduz-se daí que, no gênero *Processo Judicial Informatizado*, a lei reconhece três espécies distintas: a) processos que, apesar de ter alguns de seus atos praticados pela via eletrônica, continuam existindo como processo físico; b) processos eletrônicos, mas com autos apenas parcialmente digitalizados; c) processos eletrônicos, com autos totalmente digitalizados.

Pelas próprias características dessas espécies, pode-se ver que elas também se revelam como estágios evolutivos de um mesmo ser, devendo prevalecer a tendência natural de os primeiros dois estágios irem desaparecendo, para que um dia restem apenas processos da última espécie, qual seja do Processo Eletrônico em sentido estrito, também chamado *Processo Virtual*.

Dentre as características dessa nova forma de processo, destaco as seguintes: a) cabe aos órgãos do Poder Judiciário desenvolver os sistemas destinados à implementação do processo eletrônico usando, preferencialmente, a rede mundial de computadores (art. 8º); b) assinatura eletrônica e credenciamento no Poder Judiciário (art. 2º); c) todas as citações, intimações e notificações feitas por meio eletrônico (art. 9º); d) distribuição da inicial e juntada da contestação, dos recursos e das petições em geral feita diretamente pelos advogados (art. 10); e) prazo para a prática de atos prolongando-se até as 24 horas do último dia (art. 10, § 1º); f) maior valor probante dos documentos digitalizados juntados aos autos (art. 11).

4.4.1 O desenvolvimento dos sistemas pelos órgãos do Poder Judiciário (art. 8º)

Não há dúvida de que deveriam ser mesmo os órgãos do Poder Judiciário os responsáveis pelo desenvolvimento dos sistemas que proporcionaram a implantação do Processo Eletrônico. Afinal, é a Constituição Federal que estabelece a autonomia dos tribunais. Natural, portanto, que esses mesmos tribunais, usando dessa autonomia, adotem as medidas necessárias à implementação do Processo Eletrônico.

Mas há pontos a esclarecer. O primeiro, observado por Petrônio Calmon, é que, ao dispor que “os órgãos do Poder Judiciário poderão” desenvolver os sistemas, alguns podem pensar que a lei está a conferir uma faculdade aos tribunais, cabendo a estes decidir se vão ou não adotar a nova sistemática de processamento das ações (CALMON, 2007, p. 95). E acrescenta o autor:

Não é assim, pois os tribunais não têm autonomia para cumprir ou não o comando do legislador, que nesse caso é bem claro, no sentido da informatização do processo judicial. Os tribunais devem desenvolver os sistemas de informática necessários, ainda que tenham que começar com a simples elaboração da proposta orçamentária (CALMON, 2007, p. 95).

A questão é delicada. Não vejo com tanta clareza o comando do legislador, no sentido da informatização. Ao contrário, já no art. 1º a lei dispõe que o uso do meio eletrônico será *admitido*, nos termos da lei, e não obrigatório, ou sequer incentivado. Essa redação não pode ser atribuída ao acaso. O mais provável é que, se existe algo que se possa chamar de “intenção ou vontade do legislador”, esta foi no sentido de fornecer aos tribunais as ferramentas jurídicas para a informatização do processo judicial, deixando a cargo destes decidir sobre quando e como utilizá-las.

Parece-me, por outro lado, que essas questões interpretativas não chegarão a ter maior relevância. Embora ainda se encontrem focos de resistência à tecnologia no Poder Judiciário brasileiro, o Processo Eletrônico já vem mostrando seus resultados desde antes da vigência da Lei nº 11.419/2006.

Assim, em vez de serem empurrados pela lei para o Processo Eletrônico, os tribunais ansiavam por ela, para poder implementá-lo.

Outra questão a ser esclarecida é quanto à possibilidade de terceirização dos serviços de desenvolvimento dos *softwares* necessários. Sem dúvida que não precisam ser os servidores de cada tribunal os responsáveis pela elaboração desses sistemas.

É bem verdade que a terceirização dos serviços de desenvolvimento gera uma certa dependência do órgão do Poder Judiciário em relação às empresas contratadas, especialmente se o contrato não inclui o fornecimento dos programas-fonte, mas isso não chega a ser um empecilho à terceirização, a qual, aliás, já ocorre em alguns tribunais, como o TRF da 5ª Região.

Finalmente, o fato de cada tribunal desenvolver o seu próprio sistema pode gerar problemas de compatibilidade entre os sistemas. Afinal, são mais de cinquenta tribunais federais, estaduais e do trabalho em todo o País, sem contar os superiores.

Sobre isso, falarei mais detidamente no capítulo seguinte, dedicado às questões que estão em aberto nessa matéria, mas adianto que já há um esforço no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e da Justiça Federal para a unificação dos sistemas.

4.4.2 Assinatura eletrônica e credenciamento no Poder Judiciário (art. 2º)

De acordo com o art. 2º da Lei nº 11.419/2006, a prática de

atos processuais por meio eletrônico será admitida mediante o uso de assinatura eletrônica, acrescentando, na continuação do mesmo artigo, que é obrigatório o credenciamento prévio no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.

O dispositivo tem gerado polêmica nas discussões e insatisfação entre os advogados.

Para a compreensão do dispositivo, e pensando especialmente no leitor menos afeito à matéria, esclareço que, de acordo com a Lei nº 11.419/2006, *Assinatura Eletrônica* é o gênero do qual são espécies a *Assinatura Digital* e a *senha de acesso*, conforme disposto no art. 2º:

§ 2º Para o disposto nesta Lei, considera-se:

I – [...];

II – [...];

III – assinatura eletrônica as seguintes formas de identificação inequívoca do signatário:

a) assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica;

b) mediante cadastro de usuário no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.

A senha de acesso já é mais conhecida e consiste em um código fornecido ao usuário de um sistema. Cada vez que o usuário pretende acessar o sistema, deve informar a sua chave de acesso, ou senha.

Quanto à assinatura digital, são necessárias algumas explicações preliminares.

A *Cartilha de Segurança para Internet*, elaborada pelo Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (CERT.br) e anexada à obra *Crimes Cibernéticos: manual prático de investigação*, editada em parceria pelo Ministério Público Federal e pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, traz definição de Assinatura Digital:

A assinatura digital consiste na criação de um código, através da utilização de uma chave privada, de modo que a pessoa ou entidade que receber uma mensagem contendo este código possa verificar se o remetente é mesmo quem diz ser e identificar qualquer mensagem que possa ter sido modificada (MPF e CGI, 2006).

À primeira vista, não há diferença significativa entre a definição acima e a de uma senha, como a que se usa ao acessar a área restrita de uma *home page* ou acessar um sistema local. Mas a diferença existe, e a sua compreensão requer o conhecimento prévio do que seja uma “chave privada”, utilizado no texto transcrito acima.

Na verdade, a palavra *chave*, no contexto acima, significa uma sequência de caracteres, utilizada para codificar e decodificar mensagens, em um processo denominado criptografia.

A criptografia tanto pode ser feita utilizando-se uma mesma chave para codificar e decodificar mensagens (chave única) como pode usar chaves diferentes, uma para codificar e outra para decodificar as mensagens (chave pública e chave privada).

Quando se usa um sistema de chave única, tanto o remetente da mensagem quanto o seu receptor têm conhecimento da chave; o remetente a usa para codificar a mensagem e o receptor para a decodificar.

No sistema de chave pública e chave privada, o remetente fornece ao receptor apenas a sua chave pública e codifica a mensagem usando sua chave privada. Com isso, o receptor terá segurança quanto à origem da mensagem, pois, se a chave pública que está em seu poder decodificar a mensagem, é porque ela foi codificada com a chave privada do remetente. Se no percurso entre o remetente e o receptor a mensagem for interceptada e alterada, isso será detectado por meio da chave pública.

A Assinatura Digital funciona, como visto, utilizando-se de chave privada, garantindo-se, assim, a origem das mensagens. Isso se torna ainda mais seguro na medida em que a Assinatura Digital não é

uma simples senha criada pelo seu titular, mas um código criado por um programa de computador, a partir de uma senha e de dados pessoais do autor. Esse código fica contido em um arquivo eletrônico, chamado *Certificado Digital*, o qual pode ficar armazenado no próprio computador do usuário ou em outra mídia, como um *smart card*.

Para maior credibilidade do sistema de Assinatura Digital, os Certificados Digitais são emitidos por entidades responsáveis, credenciadas, chamadas *Autoridades Certificadoras*. No Brasil, o sistema foi instituído pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Feitos esses esclarecimentos, já se pode compreender que a Assinatura Digital tem papel fundamental para a credibilidade do sistema de Processo Eletrônico, por meio do qual as partes envolvidas em um processo o movimentarão.

A polêmica surge, assim, da parte do art. 2º da Lei nº 11.419/2006, que prevê também o credenciamento prévio do usuário nos órgãos do Poder Judiciário. Questiona-se desde o fato de o usuário ter que se cadastrar em vários tribunais até a competência exclusiva da OAB para credenciar advogados.

Petrônio Calmon, em seus comentários ao dispositivo, faz as seguintes críticas:

[...] ao exigir credenciamento prévio no Poder Judiciário, a lei não lembrou que esse Poder é constituído por 88 tribunais, ou seja, não se trata de um só credenciamento, mas de um credenciamento para cada tribunal, que disciplinará livremente a prática e a comunicação dos atos processuais.

[...] a simples utilização da assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, conforme prevê a alínea “a” do inciso III do § 2º do art. 1º, proporcionaria inúmeras vantagens em relação ao sistema de credenciamento de cada tribunal, dentre elas o fato de ser uma assinatura digital única, válida para todo e qualquer

efeito, podendo ser utilizada em qualquer ato da vida pessoal
(CALMON, 2007, p. 64).

O dispositivo é objeto de ADI ajuizada pela OAB perante o STF, mas, como a liminar foi denegada, está em pleno vigor.

No capítulo seguinte, ao falar das questões que permanecem em aberto, voltarei ao tema.

4.4.3 Citações, intimações e notificações por meio eletrônico (art. 9º)

É característica essencial do Processo Eletrônico que as citações, intimações e notificações sejam feitas por meio eletrônico. Não faria sentido a sua implantação mantendo-se as intimações por meio de oficial de Justiça ou mesmo por carta.

Mesmo porque esse é um dos pontos de ganho significativo em termos de desburocratização e agilização do processo. Pode-se dizer que a comunicação do ato processual ocorre praticamente no mesmo momento de seu acontecimento.

Mas, para que tal sistema funcione, são necessários alguns cuidados. O sistema de correio eletrônico — *e-mail* — não é tão confiável, pois não há como garantir que o *e-mail* expedido foi aberto pelo seu destinatário, ou mesmo que tenha chegado à sua caixa de entrada de mensagens.

Em vista disso, vem sendo utilizado o *Diário da Justiça Eletrônico* ou o método de os usuários do sistema assumirem o encargo de, periodicamente, acessarem o sistema, o que equivale a um ciente em relação aos processos nos quais houve movimentação. Passado determinado prazo sem que haja acessos, consideram-se as comunicações como feitas.

A Lei nº 11.419/2006 prevê ambas as possibilidades. A publicação

no *Diário da Justiça Eletrônico*, no art. 4º, e a intimação por meio de acesso ao sistema, no art. 5º.

Essas comunicações eletrônicas dos atos processuais são válidas tanto para os processos totalmente eletrônicos como para os físicos com trâmite eletrônico. O que os diferencia aqui é que, no primeiro caso, todas as comunicações serão feitas eletronicamente. Aqui, para afastar qualquer dúvida quanto à aplicabilidade do dispositivo em relação aos entes públicos, a lei prevê expressamente que o dispositivo alcança inclusive as intimações à Fazenda Pública.

4.4.4 Distribuição e juntada de petições feitas diretamente pelos advogados (art. 10)

O fato de o advogado inserir diretamente no sistema as suas petições, inclusive as iniciais, é outro ponto que agiliza sobremaneira o Processo Eletrônico.

Quando escrevi sobre a possibilidade de implantação do Processo Eletrônico pela primeira vez, em 1999, um dos pontos que destaquei foi exatamente o fato de os servidores do protocolo gastarem boa parte de seu dia introduzindo os dados dos processos novos no sistema do fórum, tarefa ainda mais dificultada pela forma como as petições iniciais são elaboradas, com os dados agrupados em um texto desvinculado de qualquer padrão.

Mantenho tudo o que escrevi à época:

[...] é incompatível com a automatização, e, conseqüentemente, com a informatização dos procedimentos, o nosso estilo narrativo de elaborar as petições, principalmente a sua parte inicial, quando se gasta toda uma página, às vezes mais, com a indicação do juízo para o qual a peça é dirigida, a identificação da ação e do processo, das partes, da fundamentação legal, etc. Já não há mais ambiente, digamos assim, para o

solene preâmbulo: Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca Tal, Processo X, Fulano de Tal, brasileiro, casado, advogado, residente e domiciliado na Rua Tal, por seu advogado in fine assinado, com escritório na Rua X, nr. 999, sala 9, onde recebe intimações, vem à honrosa presença de V.Exa. com o devido respeito e acatamento, mover a presente ação de reparação de danos, com fundamento no art. 159, do Código Civil, contra Cicrano, brasileiro, solteiro, comerciante, residente e domiciliado na Rua R, n. 1000, pelas razões de fato e de direito que passa a expor para ao final requerer.

Como se pode ver, agrupam-se várias informações a respeito do processo, todas importantes, mas completamente embaralhadas, dificultando a assimilação. Essa dificuldade aumenta, na medida em que cada advogado as organiza a seu modo [...] (DA SILVA, 1999).

Com a entrada de dados feita pelos próprios advogados, toda essa atividade desaparece. Mas os ganhos de produtividade não ficam nisso. A lei prevê ainda que todo o processo de distribuição é feito sem necessidade de intervenção do cartório ou da secretaria judicial, o que torna a atividade ainda mais rápida.

Tenho observado isso no Juizado Especial Federal Virtual de Mossoró, no Rio Grande do Norte, onde esse tipo de facilidade vem sendo experimentada pelos advogados desde maio de 2005, quando foi implantado o Juizado.

4.4.5 Prazo para a prática de atos e horário forense (art. 10, § 1º)

A Lei Processual Civil prevê o horário do expediente forense para a prática dos atos que ali ocorrem em favor da organização dos serviços, pois não faria sentido manter toda a estrutura forense funcionando ininterruptamente, quando a maioria dos atos é praticada no horário comercial. Para os casos urgentes, organiza-se o sistema de plantão.

Com o Processo Eletrônico, esse problema praticamente

desaparece, pois, como visto no item anterior, é o próprio advogado que, a partir de seu escritório, introduz suas petições no sistema. O protocolo é eletrônico, a juntada também, o mesmo se diga da distribuição.

Assim, não há por que limitar o prazo de apresentação de uma petição — seja ela contestação, recurso ou outra — ao horário de expediente forense, se a qualquer hora do dia ou da noite o advogado poderá fazê-lo.

O que o sistema precisa é controlar o horário no qual a petição é nele introduzida, para que não haja favorecimento de qualquer das partes, e rotinas de proteção para o caso de o sistema ficar indisponível durante o curso do prazo. A lei se ocupa disso no § 2º do art. 10.

Além disso, como os prazos processuais não começam nem terminam em dias não úteis, surge a necessidade de dispositivos como o do art. 5º, § 2º.

4.4.6 Valor probante dos documentos e incidente de falsidade (art. 11)

O uso de novas tecnologias leva à mudança de práticas e condutas há muito consolidadas em todas as atividades humanas. Não é diferente com o processo judicial.

No caso dos documentos juntados aos autos, a exigência de autenticação de documentos simplesmente inviabilizaria — pelo menos no estágio atual da tecnologia — todo o procedimento de juntada remota de documentos, tratada no item 4.4.4.

Por outro lado, como se justifica a necessidade de autenticação de um documento sobre o qual as partes não controvertem?

Mais uma vez, lanço mão do que escrevi em 1999, ao tratar do assunto:

A possibilidade de anexação de documentos escaneados,

cada vez com melhor qualidade, aliada a monitores de vídeo de alta resolução, afasta qualquer argumento em favor da necessidade de formação de autos com documentos originais. Estes, aliás, até poderiam ser apresentados em juízo, mas só no caso de a parte adversa argüir a sua falsidade; esta, entretanto, seria a exceção, e não a regra (DA SILVA, 1999. Grifei).

Foi exatamente essa a solução dada pela Lei nº 11.419/2006 à situação, conforme se constata do disposto no art. 11:

Art. 11. Os documentos produzidos eletronicamente e juntados aos processos eletrônicos com garantia da origem e de seu signatário, na forma estabelecida nesta Lei, serão considerados originais para todos os efeitos legais.

§ 1º Os extratos digitais e os documentos digitalizados e juntados aos autos pelos órgãos da Justiça e seus auxiliares, pelo Ministério Público e seus auxiliares, pelas procuradorias, pelas autoridades policiais, pelas repartições públicas em geral e por advogados públicos e privados têm a mesma força probante dos originais, ressalvada a alegação motivada e fundamentada de adulteração antes ou durante o processo de digitalização. (Grifei)

4.5 O Sistema do Conselho Nacional de Justiça – Projudi

No campo do Processo Eletrônico, merece também destaque especial o sistema desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça denominado *Projudi*.

Trata-se de um sistema que permite a tramitação eletrônica de processos, via *web*, em *software* livre e que vem sendo distribuído gratuitamente a tribunais de todo o País.

Conforme noticiado no *site* do CNJ, até outubro de 2007 o sistema já havia sido implantado em 15 tribunais, tendo obtido a adesão de 24 dos 27 estados da Federação. Apenas Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe não aderiram ao sistema, por já disporem de sistemas locais¹⁰.

Dentre as muitas facilidades do sistema, observa-se que,

mesmo sem estar cadastrado nele, é possível ter acesso ao andamento de quaisquer processos virtuais que não estejam em segredo de justiça, sendo impedido o acesso apenas à visualização dos documentos do processo. Esta só é permitida para partes cadastradas, em seus próprios processos, ou para advogados cadastrados, apenas naqueles processos nos quais estejam habilitados.

O cadastramento é realizado pessoalmente, no órgão do Judiciário no qual tramita o processo, e proporciona, além do acesso integral aos autos a qualquer tempo, a possibilidade de optar por receber comunicações de atos processuais através da internet, bem como habilitar advogados em seus processos.

Em conformidade com o art. 5º da Lei 11.419/2006, o sistema dispensa a publicação em diário oficial quando feita a intimação eletrônica (no portal do Projudi).

A parte pode optar por receber citações e/ou intimações através da internet, por meio da tela de acesso ao sistema, observando-se o seguinte:

As comunicações têm um prazo de 10 (dez) dias para serem abertas e visualizadas. Após isso, dar-se-ão como lidas, tendo início o prazo referente àquele ato processual. Sendo lidas antes dos 10 (dez) dias, o prazo terá início na data da sua leitura. Logo, é aconselhável que a parte acesse o Projudi, ao menos, a cada dez dias (TJ-BA, 2007).

O sistema pode informar, por *e-mail*, sobre a existência de intimações para serem lidas, mas o Manual alerta para o fato, previsto na Lei nº 11.419/2006, de que esses avisos têm caráter meramente informativo.

Quanto às audiências, estas continuam sendo presenciais, sem maiores alterações. Entretanto, como os autos são digitalizados, sua

consulta durante a audiência, assim como a juntada de documentos, necessitam do uso de um computador, razão pela qual todas as salas de audiência devem estar equipadas com dois monitores, um para o conciliador/digitador e outro voltado para as partes.

O sistema admite documentos em qualquer formato de arquivo, sendo preferível o formato PDF. O limite máximo para o tamanho dos arquivos é de 1 MB (um *megabyte*).

5 ALGUMAS QUESTÕES EM ABERTO

Feitas as considerações expostas nos capítulos anteriores, já se pode ter uma noção do avanço do uso da Tecnologia da Informação no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

Por mais que haja dificuldades de orçamento, de adaptação dos usuários, de restrições impostas pela legislação quanto aos processos de compra de equipamentos e contratação de serviços, os avanços são perceptíveis e, ao que tudo indica, irreversíveis.

Antes, porém, de partir para as conclusões do presente estudo, tenho como necessário abordar diretamente alguns temas, sobre os quais as discussões estão em plena ebulição.

5.1 Digitalização dos Processos em Andamento

Um desses temas envolvendo diretamente a questão do Processo Eletrônico é o do alcance da sua implantação no Brasil.

A questão já foi motivo de pronunciamento do Secretário Geral do CNJ, Sérgio Tejada, conforme se viu em matéria divulgada no *site* do Conselho Nacional de Justiça:

Quinta, 21 de junho de 2007 – Processo em papel

deixará de existir em quatro anos

Em quatro anos, no máximo, todos os novos processos judiciais tramitarão eletronicamente, via web. A previsão foi feita pelo secretário-geral do Conselho Nacional de Justiça, juiz Sérgio Tejada, em entrevista à rádio CBN, na tarde desta quarta-feira, para o jornalista Adalberto Piotto. O CNJ desenvolveu um sistema de tramitação eletrônica de processos, via web, em software livre, o Projudi, que vem sendo distribuído gratuitamente a tribunais de todo o País.¹¹

É importante observar que, apesar de o título da notícia do CNJ anunciar o fim dos processos em papel, o corpo do texto refere-se apenas aos novos processos, o que dá a entender que os processos que já existem atualmente em papel continuarão existindo.

Isso leva à seguinte reflexão: será que a informatização total dos processos, no Brasil, terá que aguardar o fim de todos os processos físicos em andamento? Quanto tempo levará isso? Imaginando que um processo físico se inicie hoje e que muitos processos chegam a demorar dez, quinze anos para chegar ao seu arquivamento final, será que durante tantos anos teremos que conviver com processos físicos e eletrônicos?

O art. 12 prevê a digitalização dos autos dos processos em andamento, ao dispor que:

5ª A digitalização de autos em mídia não digital, em tramitação ou já arquivados, será precedida de publicação de editais de intimações ou da intimação pessoal das partes e de seus procuradores, para que, no prazo preclusivo de 30 (trinta) dias, se manifestem sobre o desejo de manterem pessoalmente a guarda de algum dos documentos originais.

Por outro lado, caso se resolva digitalizar todos os processos hoje existentes, qual o tamanho do esforço e gasto de recursos para isso? Embora se possa imaginar uma conversão em massa dos dados armazenados nos sistemas de controle dos processos físicos para sistemas

de processos eletrônicos, há ainda a digitalização dos autos, que geraria um esforço gigantesco.

Uma solução poderia ser a conversão gradual, à medida que os processos tramitassem entre as instâncias, ou seja, os autos físicos dos processos que estão nos juízos de primeiro grau já não subiriam para os tribunais. Interposto recurso, os autos seriam digitalizados, e seu acesso, disponibilizado ao tribunal, já como Processo Eletrônico.

Mas é preciso estudar o assunto com mais vagar, baseando-se em dados concretos.

5.2 A Interoperabilidade entre Sistemas e a Importância da Unificação dos Sistemas na Justiça Federal

Outro dos grandes desafios a ser enfrentado pelo Poder Judiciário na implantação do Processo Eletrônico é o que diz respeito à comunicação e troca de dados entre os sistemas que proporcionam a sua existência.

A questão tem sido denominada de *interoperabilidade entre sistemas* e já é motivo de preocupação do Conselho Nacional de Justiça, cujo *site* divulgou a seguinte notícia em dezembro de 2007:

Sexta, 07 de dezembro de 2007 – Judiciário deve caminhar para sistema padrão de processo eletrônico

O secretário-geral do Conselho Nacional de Justiça, juiz Sérgio Tejada, defendeu a adoção de um sistema padrão de processo eletrônico para o Judiciário brasileiro. Tejada levantou a questão durante a realização do “Seminário Brasileiro sobre Processo Eletrônico: o Futuro do Processo Judicial”, promovido pelo CNJ em parceria com a Advocacia-Geral da União (AGU) e encerrado na manhã desta sexta-feira (07/12). De acordo com o secretário-geral, não existe justificativa para a permanência de inúmeros sistemas. “Até o momento, houve a necessidade de existirem vários sistemas, até para que fossem feitos testes e se pudesse escolher as melhores iniciativas. Mas agora não existe

argumento para permanecer neste caminho”, disse.

“Com a diversidade de sistemas, quem ganha são só as empresas, que cobram caro para fazer a interoperabilidade”, disse Tejada. O subprocurador-geral federal Marcelo de Siqueira Freitas falou na mesma linha: “Os custos econômico e humano de manter mais de 50 sistemas distintos e fazer com que eles se comuniquem é muito maior do que o investimento já feito”.

O representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) trouxe a dificuldade dos usuários da Justiça como advogados e jurisdicionados em interagir com sistemas diferentes e alertou para o problema de cada tribunal ter procedimentos distintos para o processo eletrônico: “Já está muito difícil o advogado atuar em locais diferentes”, disse. “Na visão da OAB, o sistema tem que ser unificado”, completou. Visão compartilhada por Marcelo de Siqueira, que confrontou o exemplo dado por alguns tribunais sobre a interação do público com sistemas diferentes, como no caso dos bancos. Cada um possui um home banking, e o usuário que é cliente de mais de um banco não tem dificuldades de realizar as transações. “Isso não pode se aplicar ao Judiciário, pois primeiro o jurisdicionado não pode escolher o tribunal em que sua causa será julgada e, segundo, os tribunais não se aperfeiçoam na mesma velocidade dos bancos, pois não possuem a mesma quantidade de recursos e não precisam competir entre si para ganhar mercado”, alertou o subprocurador da AGU. Vinte e seis dos 27 tribunais da Justiça Estadual fizeram opção por um sistema-padrão.

Com base em um grupo de trabalho que já existia, o CNJ criou um comitê gestor para tratar do assunto. Serão convidados todos os atores do direito, como Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Advocacia-Geral da União, Defensoria Pública e órgãos do Judiciário, para integrar o comitê. De acordo com o juiz auxiliar da presidência do CNJ Alexandre de Azevedo, o objetivo é que cada operador contribua com a visão e demanda de sua parte do sistema processual, mas com um único foco, que é o cidadão e a realização da justiça. “Caberá ao CNJ harmonizar os vários interesses para criar um sistema mais amplo, pois o CNJ não pode ter uma visão parcial, mas tem que ver o sistema como um todo para garantir a realização da Justiça”, diz o juiz Alexandre de Azevedo.

A Lei nº 11.419/2006 prevê a troca de dados entre os sistemas, ao dispor em seu art. 12, § 2º, que:

§ 2º Os autos de processos eletrônicos que tiverem de ser remetidos a outro juízo ou instância superior que não disponham de sistema compatível deverão ser impressos em papel, autuados na forma dos arts. 166 a 168 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, ainda que de natureza criminal ou trabalhista, ou pertinentes a juizado especial.

A interpretação do dispositivo *a contrario sensu* leva à conclusão de que, caso o juízo de destino dos autos disponha de sistema compatível com o do juízo remetente, a remessa deverá ser feita de forma eletrônica. Isso, aliás, não é nenhuma novidade, pois já era o que ocorria quando da remessa dos recursos dos Juizados Especiais Federais Virtuais para as Turmas Recursais.

A questão é: o que se deve entender por *sistema compatível*? O simples fato de ambos os juízos — remetente e destinatário — fazerem uso do Processo Eletrônico não significa que haja compatibilidade entre os dois sistemas. É preciso que os sistemas tenham capacidade para trocar informações entre si, e isso depende de estrutura do armazenamento dos dados, *softwares* utilizados em seu desenvolvimento, etc.

Considerando a quantidade de tribunais do País e, bem assim, a sua autonomia, constitucionalmente garantida, será preciso um grande trabalho de cooperação para que se chegue a esse desiderato.

No âmbito da Justiça Federal, importante passo foi dado nesse sentido, conforme noticiado no *site* da Justiça Federal em 10 de dezembro de 2007:

10 de dezembro de 2007 - CJF, CNJ e Justiça Federal discutem integração de sistemas

Apresentar a possibilidade de integração entre os sistemas processuais dos cinco Tribunais Regionais Federais, do Conselho da Justiça Federal (CJF) e do Conselho Nacional de Justiça, de forma a economizar recursos e possibilitar a interoperacionalização entre eles, é o objetivo da reunião que se realiza nesta segunda (10) e terça-feira (11) no auditório do

Superior Tribunal de Justiça. O evento visa apresentar o Sistema CNJ (Projudi), desenvolvido em software livre, a magistrados e servidores do CJF, dos TRFs e das respectivas Seções Judiciárias.

[...]

Com oito sistemas distintos de tramitação processual eletrônica — um em cada TRF, um na Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais e dois de execução fiscal —, a Justiça Federal deve apresentar problemas de comunicação entre eles a curto prazo, anunciou o secretário-geral do CNJ, juiz federal Sérgio Tejada, durante a apresentação do Sistema CNJ. Para exemplificar, ele citou situações como a da jurisdição delegada ou de embargos de execução fiscal em tribunais cujos sistemas não interagem.

O diretor de Projetos de Modernização do Judiciário do CNJ, Pedro Vieira da Silva, também enfatizou o caráter de integração nacional na utilização do Sistema CNJ: “O objetivo não é impor um sistema, mas padronizar o processo eletrônico no Judiciário brasileiro utilizando softwares livres, respeitando a inteligência de cada tribunal”. Para Pedro Vieira, não existe concorrência entre os sistemas. “Nosso cliente é único: o cidadão brasileiro.”

O Sistema CNJ obedece à Lei nº 11.419/2006, a qual regula a comunicação eletrônica dos atos processuais, a legalização completa do processo virtual, a utilização do diário oficial on-line, o tratamento jurídico dos documentos virtuais e a utilização da certificação digital.

Recursos e segurança

A Rede de Telecomunicações do Judiciário planejada pelo CNJ prevê, entre outros recursos, a utilização de serviço de voz sobre IP (telefonia em banda larga) e videoconferência, além da transmissão de dados. O CNJ vai distribuir a estrutura de telefones, com aparelhos criptografados para evitar escutas. Segundo Sérgio Tejada, apenas com a economia gerada pelo uso do serviço de telefonia entre todos os órgãos da Justiça, o sistema se pagaria em oito meses. Ele enfatizou o aspecto da segurança que o sistema propicia ao citar o registro de milhares de tentativas de invasão no sistema do Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Ele esclareceu que a Rede de Telecomunicações do Judiciário vai interligar todas as capitais brasileiras, contemplando as seções judiciárias.

[...]

A iniciativa gerou um acordo entre o Supremo Tribunal Federal,

o Conselho da Justiça Federal e os Tribunais Regionais Federais, o qual veio a ser publicado no *Diário Oficial da União* de 18 de fevereiro de 2008.

Com isso, o tema voltou à pauta de notícias do CJF em 19 de fevereiro de 2008:

Justiça Federal começa a unificar seus sistemas processuais

Um sistema único e híbrido — que permita acompanhar os processos físicos e eletrônicos — contemplando a movimentação processual entre todas as instâncias, inclusive tribunais superiores e com previsão de integração com terceiros. Esse foi o escopo básico do sistema processual único delimitado na primeira reunião da comissão nacional, no dia 18/02, constituída por acordo celebrado no dia 12/02 entre o Conselho da Justiça Federal (CJF), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os cinco tribunais regionais federais.

A comissão nacional é presidida pelo coordenador-geral da Justiça Federal, ministro Gilson Dipp, e integrada por juízes federais indicados pelo CNJ e TRFs, pelos secretários de Tecnologia da Informação do CNJ, CJF e TRFs e pela secretária de Pesquisa e Informação Jurídicas do Centro de Estudos Judiciários do CJF. De acordo com o secretário de TI do CJF, Lúcio Melre, o sistema também contemplará o controle de execução de penas e suspensão processual penal, o controle de emissão de precatórios e requisições de pequeno valor, o cadastro de bens penhorados, a jurisprudência e o arquivamento.

A comissão delimitou na reunião o escopo e o cronograma de seu trabalho e sua forma de funcionamento. Inicialmente todos os levantamentos de requisitos já feitos pelos TRFs serão comparados com o levantamento feito pelo TRF da 4ª Região e, a partir dos relatórios produzidos, serão criadas comissões temáticas para apreciação das sugestões apresentadas.

Os trabalhos prosseguem. Segundo o Secretário de Tecnologia do Conselho da Justiça Federal, Lúcio Melre, atualmente “existem grupos em cada Regional fazendo a análise do levantamento de requisitos feito pelo TRF 4ª Região”, após o que “serão criadas comissões temáticas para

analisar cada uma das funcionalidades apresentadas” (MELRE, 2008).

CONCLUSÃO

De tudo o que foi visto, fica claro que o uso cada vez mais acentuado da Tecnologia da Informação nas atividades judiciais é inexorável.

A revolução tecnológica é também cultural, pois requer que aqueles que atuam no âmbito do Poder Judiciário aprendam novas formas de realizar suas atividades e de compreender a realidade à sua volta.

No Brasil, muito foi feito nos últimos anos em favor da implementação de mudanças no sistema judicial, voltadas para a melhoria de sua prestação de serviço, merecendo destaque as iniciativas na área de Tecnologia da Informação, com a implementação do Processo Eletrônico e o oferecimento de diversas facilidades através dos *sites* dos tribunais, tais como informações processuais, jurisprudenciais e fornecimento de certidões.

Lamentavelmente, essas iniciativas ainda não foram capazes de fazer com que o Judiciário atenda às demandas que a sociedade lhe dirige. Trata-se ainda de uma estrutura lenta, burocrática, que não consegue dar respostas na velocidade que se espera.

Muitas questões continuam em aberto, tais como a questão da interoperabilidade entre os sistemas, não apenas os do Judiciário, mas de todos os órgãos e entidades relacionados. A iniciativa do CNJ, STF, CJP e TRFs de unificar os sistemas da Justiça Federal apresenta-se como passo importantíssimo para que esse caminho comece a ser trilhado.

Eliminar totalmente os processos em papel é outra tarefa gigantesca, especialmente por ser o Brasil um país de dimensões continentais, com mais de oitenta tribunais e milhares de comarcas e

seções judiciárias. São milhões de processos em andamento, o que significa que os recursos a serem utilizados para uma digitalização em massa são também bastante elevados. Apesar disso, esperar o fim desses processos demoraria anos, e ainda se correria o risco de a eficiência dos processos eletrônicos fazer com que os físicos se movam ainda mais lentamente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. *Processo Eletrônico e Teoria Geral do Processo Eletrônico*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. 539 p.

ALTAVILA, Jayme de. *Origem dos Direitos dos Povos*. São Paulo: Ícone, 1989.

ATHENIENSE, Alexandre. *Os Desafios da Informatização Processual na Justiça Brasileira após a Lei nº 11419/2006*. Disponível em: http://www.dnt.adv.br/informtica_juridica/index.html. Acesso em: 19 abr. 2007

BEAUD, Michel. *História do Capitalismo*. Tradução: Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Brasiliense, 1999.

BENUCCI, Renato Luís. *A Tecnologia Aplicada ao Processo Judicial*. Campinas: Millenium, 2007.

BERMAN, Harold J. *La Formación de la Tradición Jurídica de Occidente*. Tradução: Mónica Utrilla de Neira. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. 359 p.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104,

105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31.12.2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 06 mar. 2008.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13.07.2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis_2001/L10259.htm. Acesso em: 17 abr. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.280, de 16 de fevereiro de 2006. Altera os arts. 112, 114, 154, 219, 253, 305, 322, 338, 489 e 555 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativos à incompetência relativa, meios eletrônicos, prescrição, distribuição por dependência, exceção de incompetência, revelia, carta precatória e rogatória, ação rescisória e vista dos autos; e revoga o art. 194 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17.02.2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11280.htm. Acesso em: 06 mar. 2008.

BRASIL. Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20.12.2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11419.htm. Acesso em: 17 abr. 2007.

BRASIL. Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Dispõe sobre as locações

dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21.10.1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8245.htm>. Acesso em: 06 mar. 2008.

BRASIL. Lei nº 9.800, de 26 de maio de 1999. Permite às partes a utilização de sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27.05.1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9800.htm. Acesso em: 17 abr. 2007.

BRASIL: Conselho Nacional de Justiça. Resolução 45, de 17 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a padronização dos endereços eletrônicos nos órgãos do Poder Judiciário. *Diário da Justiça*, seção 1, páginas 18 e 19 do dia 21 de dezembro de 2007. Brasília, DF: 21.12.2007. Disponível em: http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3720&Itemid=160. Acesso em: 06 mar. 2008.

BURNS, Edward Mcnall. *História da Civilização Ocidental*. Tradução por Donaldson M. Garshagen. São Paulo: Globo, 1999.

CALMON, Petrônio. *Comentários à Lei de Informatização do Processo Judicial*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, Sistema Jurídico e Decisão Judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CHÂTELET, François. *História das Idéias Políticas*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985.

CHAYER, Hector Mario. Capacitación Tecnológica para la Gestión Judicial. *Revista de Derecho Informático Alfa-redi*. Disponível em: <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=407>. Acesso em: 06 mar. 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Juizados Especiais Federais virtuais conjugam transparência, velocidade e economia. Brasília, 17 out. 2003. Disponível em: <http://www.justicafederal.gov.br/portal/publicacao/engine.wsp?tmp.area=83&tmp.texto=627>. Acesso em: 25 mar. 2008.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Processo em papel deixará de existir em quatro anos. Brasília, 21 jun. 2007. Disponível em: http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3082&Itemid=167. Acesso em: 25 mar. 2008.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Sistema CNJ já é o principal software de processo virtual no Brasil. Brasília, 30 out. 2007. Disponível em: http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3397&Itemid=167. Acesso em: 25 mar. 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Alagoas começa a instalar sistema CNJ em comarcas do interior. Brasília, 22 jan. 2008. Disponível em: http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3747&Itemid=42. Acesso em: 25 mar. 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Conciliação, processo virtual e combate à morosidade são prioridades do CNJ para o Judiciário em 2008. Brasília, 06 fev. 2008. Disponível em: http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3774&Itemid=42. Acesso em: 25 mar. 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Projudi completa um ano de funcionamento no Rio Grande do Norte. Brasília, 17 mar. 2008. Disponível em: http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&id=3774&Itemid=42

task=view&id=3857&Itemid=42. Acesso em: 25 mar. 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Sistema CNJ de processo eletrônico colabora com inserção social em Minas Gerais. Brasília, 07 mar. 2008. Disponível em: http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3833&Itemid=42. Acesso em: 25 mar. 2008.

CUMBREMUNDIALSOBRELASOCIEDADDELAINFORMACIÓN. 2005, Túnez. Disponível em: <http://www.itu.int/wsis/outcome/booklet-es.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2008.

DA SILVA, Marcos Mairton. Produtividade dos Juízes Federais: em Busca de Critérios para a Definição de um Sistema de Avaliação. *Revista Cej n. 32*. Brasília: CJF/CEJ, 2006. Disponível em: http://www.ejusticia.org/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,123. Acesso em: 25 mar. 2008.

DA SILVA, Marcos Mairton. Informatização dos Procedimentos Judiciais: Possibilidades para um Futuro (Bem) Próximo e Necessidade de Padronização Prévia das Informações, *Revista da OAB-CE*, Número 4, Fortaleza-CEOAB-CE, 1999. Disponível em: http://marcos.mairton.blog.uol.com.br/arch2007-07-22_2007-07-28.html. Acesso em: 25 mar. 2008.

DA SILVA, Marcos Mairton. O Dilema do Juiz Gestor. *Revista on-line do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário*. Disponível em: <http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=25>.

DAKOLIAS, Maria. *O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe: Elementos para Reforma*. Tradução: Sandro Ernando Sardá. Washington D.C.: Banco Mundial, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Poder dos Juízes*. São Paulo: Saraiva, 2002.

DEL ALAMO, Oscar. Construyendo la Sociedad de la Información. *Revista de Derecho Informático Alfa-redi*. América Latina, 2002. Disponível em: www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=1464. Acesso em: 06 mar. 2008.

e-JUSTICIA – JUSTICIA EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO. ¿Qué es e-justicia?. Disponível em: <http://www.ejusticia.org/content/view/27/33>. Acesso em: 25 mar. 2008.

FABRA, Pere (Coord.). e-JUSTICIA – JUSTICIA EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO: retos para los países iberoamericanos. República Dominicana: 2006. Disponível em: <http://www.ejusticia.org/content/view/27/33>. Acesso em: 06 mar. 2008.

GARAPON, Antoine. *O Juiz e a Democracia*. Tradução: Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GRAY, John. *Cachorros de Palha*: Reflexões sobre Humanos e Outros Animais. Tradução: Maria Lúcia de Oliveira. Rio de Janeiro: Record, 2006. 255p.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. FATORES DE PRODUTIVIDADE: proposta de avaliação do desempenho do magistrado federal. *ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL*: concurso de monografias. Brasília: CJF/CEJ, 2004.

JUIZADOS congestionados. *Jornal Estadão*. São Paulo: 22 mar. 2008. Disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080322/not_imp144047,0.php.

LE GOFF, Jacques. *A Civilização do Ocidente Medieval*. Lisboa: Estampa, 1995.

LEAL, Augusto César de Carvalho. A multiplicidade de credenciamentos e a falta de interoperabilidade dos softwares do tribunais como ameaça

ao sucesso do Processo Judicial Telemático no Modelo Dogmático Brasileiro. Disponível em: <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=8770>. Acesso em: 19 abr. 2007.

MANTILLA, Gorki Gonzáles. La reforma de la justicia en el Perú: entre la Constitución y las demandas de la realidad. Universidad de Castilla y La Mancha. Disponível em: http://www.uclm.es/actividades0304/seminarios/reforma_constitucional/ponencias/gorki.pdf. Acesso em: 06 mar. 2008.

MELRE, Lúcio. Mensagem recebida por mairton@jfrn.gov.br em 24 mar. 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *Crimes Cibernéticos: Manual Prático de Investigação*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2006.

MISSÃO PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. O Livro Verde sobre a Sociedade da Informação em Portugal, Lisboa, 1997. 126 p. Disponível em: <http://purl.pt/239/1>. Acesso em: 25 mar. 2008.

MONSÁLVEZ, Carlos Patricio Reusser. ¿Qué es la Sociedad de la Información?. *Revista de Derecho Informático Alfa-redi*. América Latina: 2003. Disponível em: www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=1307. Acesso em: 06 mar. 2008.

MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*. Tradução: Cristina Murachco. Revisão: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

NERI, Marcelo Côrtes (Coord.). *Mapa da Exclusão Digital*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2003. 143 p.

OLIVO, Luís Carlos Cancellier de. Processo digital civil e penal sob a ótica da Lei 9.800/99. Tubarão-ES, Editorial Studium, 2005, Disponível

em: http://www.ccj.ufsc.br/~cancellier/bibliografia/livro_processo_digital_civil.pdf. Acesso em: 19 abr. 2007.

PELÁEZ T., Carlos A. Incorporación de Sistemas Informáticos de Gestión en el Poder Judicial Boliviano. *Revista de Derecho Informático Alfa-redi*. Disponível em: www.alfa-redi.com/apc-aa-alfaredi/img_upload/9507fc6773bf8321fcad954b7a344761/pelaez.pdf. Acesso em: 06 mar. 2008.

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

ROVER, Ayres José (Org.). Sistemas Especialistas: uma Solução Inteligente para o Direito. *Direito, Sociedade e Informática: Limites e Perspectivas da Vida Digital*. Florianópolis: Boiteux, 2000. Disponível em: <http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/artigoaireslivroboiteux.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2007.

ROVER, Ayres José. Limites e perspectivas do uso de técnicas computacionais inteligentes no domínio do Direito: sistemas especialistas legais e baseados em casos. *Direito da Informática: Temas Polêmicos*. Bauru: Edipro, 2002. Disponível em: <http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/edipro%20-%20democrito%20artigo%20iad%20em%20recife%202000.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Dir. Científico); GOMES, Conceição (Coord.). *A Administração e Gestão da Justiça: Análise Comparada das Tendências de Reforma*. Lisboa: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2001. Disponível em: http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatorios/relatorio_5.html. Acesso em: 06 mar. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Dir. Científico); GOMES, Conceição (Coord.). *Os Atos e os Tempos dos Juízes: Contributo para a Construção de Indicadores da Distribuição Processual nos Juízos Cíveis*. Lisboa:

Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2005. Disponível em: http://opj.ces.uc.pt/pdf/Os_actos_e_os_tempos.pdf. Acesso em: 06 mar. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Dir. Científico); GOMES, Conceição (Coord.). *Como Gerir os Tribunais?: Análise Comparada de Modelos de Organização e Gestão da Justiça*. Lisboa: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2006. Disponível em: http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatorios/relatorio_Como_gerir_os_tribunais.html. Acesso em: 06 mar. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Direito e Justiça: a Função Social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

SANTOS, Ernane Fidélis. *Manual de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.

SOUSA E SILVA, Vinícius. *O Procedimento Judicial Virtual e sua Aplicação nos Juizados Especiais Federais da 5ª Região*. Trabalho de estágio (Graduação em Direito) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2007.

SPAGNOLO, Giovani. Ações concretas de inclusão digital. Software Livre Brasil. 2003. Disponível em: <http://www.softwarelivre.org/news/1438>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. *Manual do PROJUDI-NAJ*. Salvador. Disponível em: <http://projudi.tj.ba.gov.br/projudi/download/ManualProjudiNaj.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2008.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Juiz federal destaca vantagens dos Juizados Especiais Virtuais. Recife, 20 out. 2006. Disponível em: http://www.trf5.gov.br/noticias/743/juiz_federal_destaca_vantagens_dos_juizados_especiais_virtuais.html. Acesso em: 25 mar. 2008.

NOTAS

¹ Juiz Federal da 18ª Vara da Seção Judiciária do Ceará. MBA em Poder Judiciário (FGV).

² http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3857&Itemid=42.

³ http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3833&Itemid=42.

⁴ Conforme *Dicionário Aurélio* e <http://dicionariodeinformatica.com.br/i.html>.

⁵ No Blog *Processo Eletrônico – Informatização Judicial* consta o seguinte comentário a respeito do assunto: “Virtual é exatamente o oposto de físico ou etéreo e tratar o ‘processo’ como ‘virtual’ é um grave erro que gera enormes desconfortos [...] *PROCESSO VIRTUAL* não existe! O que existe é *INFORMATIZAÇÃO DOS ATOS PROCESSUAIS!*” (<http://blog.processoeletronico.com.br/2006/12/27/um-erro-grave-denominacao-do-processo-virtual/#comments>).

⁶ Sobre lojas virtuais, ver http://www2.ufp.pt/~lmbg/antigos/ice_temas.htm#t2 e http://www.e-commerce.org.br/empreendedorismo_web.pdf.

⁷ http://www.direito2.com.br/cjf/2003/out/17/juizados_especiais_federais_virtuais_conjugam.

⁸ http://www.trf5.gov.br/noticias/743/juiz_federal_destaca_vantagens_dos_juizados_especiais_virtuais.html.

⁹ Dados do sistema Creta da 8ª Vara do RN.

¹⁰ http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3397&Itemid=167.

¹¹ http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3082&Itemid=167.

UMA ALTERNATIVA ESTRATÉGICA PARA A GESTÃO NAS VARAS FEDERAIS CRIMINAIS

Marianne Saunders Pacheco¹

RESUMO

As novas necessidades do Judiciário colocaram as serventias judiciais, principalmente as Varas Criminais, em uma posição em que ou se parte para novos paradigmas de ferramentas e formas de trabalho ou não se desempenha uma boa prestação jurisdicional. Para os jurisdicionados, a Justiça é a última esperança para que os seus processos morosos, complexos e confusos possam ser impulsionados e, afinal, elucidados. Para os servidores da Justiça, é um órgão estranho e sem muita funcionalidade para as suas atividades pessoais e, para alguns juízes, é uma fonte de definições de situações sem significados aparentes e, na maioria das vezes, o algoz de seu trabalho. Neste trabalho, dividido em sete partes, será relatado passo a passo um processo de mudança em uma Vara Criminal; pretende-se mostrar que a aplicação da cultura administrativa, voltada para uma gestão planejada, constitui alternativa viável para a Justiça Federal, criando-se um novo paradigma neste novo cenário da atualidade.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de serventias, processos de trabalho, Varas Criminais.

INTRODUÇÃO

O Judiciário cresceu e cresceu demais. Pode-se equipará-lo a uma criança que não teve tempo de passar pela adolescência, sendo forçada

a absorver as obrigações da idade adulta sem ter tido tempo para poder aprender as lições adequadas a sua idade. O mais complicado é que não foi possível se adaptar ao convívio com as novas tecnologias, sendo necessário queimar etapas.

As novas necessidades do Judiciário colocaram as serventias judiciais, principalmente as Varas Criminais, em uma posição em que ou se partia para novos paradigmas de ferramentas e formas de trabalho ou não se desempenharia uma boa prestação jurisdicional.

Para os jurisdicionados, a Justiça é a última esperança para que os seus processos morosos, complexos e confusos possam ser impulsionados e, afinal, elucidados. Para os servidores da Justiça, é um órgão estranho e sem muita funcionalidade para as suas atividades pessoais e, para alguns juízes, é uma fonte de definições de situações sem significados aparentes e, na maioria das vezes, o algoz de seu trabalho.

Essa situação não parece ser a melhor para uma relação saudável.

Daí por que se verificou que era preciso trabalhar com ferramentas que possibilitassem informações e procedimentos de controle de qualidade que não viessem a gerar, cada vez mais, papéis sem nenhum conteúdo prático. Era preciso mudar, de forma consistente, pensada e arquitetada, planificar os procedimentos de informação, direcionando nossas atividades para ações que pudessem provocar mudanças no contexto global, gerando os melhores resultados.

Com o objetivo de facilitar os trabalhos dos servidores da 11ª Vara, especialmente no que se referia às peculiaridades das varas privativas de matéria penal, foram analisados todos os métodos de trabalhos que eram empregados pela antiga administração do juízo, com o levantamento das rotinas cartorárias que deveriam ser alteradas, bem como a identificação dos gargalos, e concluiu-se que deveria ser implantado um plano estratégico de inovação.

Neste trabalho, dividido em sete partes, será relatado passo a passo esse processo de mudança; pretende-se mostrar que a aplicação da cultura administrativa, voltada para uma gestão planejada, constitui alternativa viável para a Justiça Federal, criando um novo paradigma neste novo cenário da atualidade.

A **1ª Parte** trará a apresentação da vara.

A **2ª Parte** tratará do Plano Estratégico de Inovação.

A **3ª Parte** trará o organograma e as atribuições de cada setor da 11ª Vara.

A **4ª Parte** deste trabalho será dedicada à explicitação das técnicas e dos equipamentos adotados no âmbito da 11ª Vara/CE, sem ônus para a Seção Judiciária, ocasião em que discorreremos a respeito dos conceitos de *treinamento continuado*, *ambientação*, *comunicação com o cidadão*.

A **5ª Parte** conterà o processo de trabalho adotado pela 11ª Vara.

A **6ª Parte** será composta de gráficos demonstrativos da produtividade da 11ª Vara.

Na **7ª Parte** segue a conclusão tirada da aplicação dessas experiências.

1 APRESENTAÇÃO DA VARA

A 11ª Vara foi criada pela Lei nº 9.788, de 19 de fevereiro de 1999, e efetivamente implantada em 11 de junho de 1999, por meio da Resolução nº 06, de 5 de maio de 1999, do Desembargador Federal Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, como uma das varas comuns da Seção Judiciária do Ceará, sendo seus primeiros juízes o Dr. Janilson Bezerra de Siqueira (titular) e Dr. José Helvesley Alves (substituto).

Aos 2 de abril de 2001, por força da Resolução nº 04, de 21

de março de 2001, do Desembargador Federal Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, teve sua competência modificada, tornando-se uma das duas varas de competência privativa em matéria penal. Em 15 de março de 2001, assumiu a titularidade da vara, em função da transferência do antecessor, o Dr. João Luís Nogueira Matias.

Em 1º de julho de 2001, foi realizada permuta com a 9ª Vara, abrangendo juízes e respectivos quadros funcionais, conforme Ato nº 255, de 25 de maio de 2001, do Desembargador Federal Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assumindo a titularidade o Dr. Danilo Fontenelle Sampaio.

No período de 2001 a 2005, exerceram o cargo de Juiz Federal Substituto o Dr. Marcos Mairton da Silva e o Dr. Arthur Napoleão Teixeira Filho.

Em 11 de junho de 2003, a Resolução nº 10-A do egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região especializou a 11ª Vara para processar e julgar os crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

A atual equipe é composta dos MM. Juízes Federais Danilo Fontenelle Sampaio (titular) e Ricardo Ribeiro Campos (substituto), pelos respectivos gabinetes, pela diretora de secretaria e pela secretaria de vara, contando com 18 (dezoito) servidores e um acervo de aproximadamente 2 mil processos.

2 PLANO DE INOVAÇÃO

2.1 Diferença Entre Estratégia e Tática

Um dos primeiros usos do conceito *estratégia* ocorreu há aproximadamente 3 mil anos pelo estrategista chinês Sun Tzu (*A Arte*

da Guerra), que afirmava que “todos os homens podem ver as táticas pelas quais eu conquisto, mas o que ninguém consegue ver é a estratégia a partir da qual grandes vitórias são obtidas”.

O vocábulo teve sua origem na Grécia Antiga, significando inicialmente a função administrativa do generalato, sempre estando associada à visão militar.

Estratégia é o conjunto de decisões fixadas em um plano ou emergentes do processo organizacional, que integra missão, objetivos e seqüências de ações administrativas num todo interdependente².

E quanto à tática? Ela assume características mais visíveis, pontuais, circunscritas a áreas específicas da organização. Uma das acepções do termo *tática*: “Conjunto de meios ou recursos empregados para alcançar um resultado favorável”.³

Alguns exemplos de táticas: uma nova tecnologia (equipamentos computadorizados), implementação de metodologia (sistema ISO), racionalização de produtos (pesquisa), modificação de portfólio (inovação), melhoria de competência (treinamento)

A estratégia se enriquece pela adoção de medidas táticas que, por sua vez, viabilizam-se através de medidas operacionais levadas a termo nos nichos funcionais da empresa, formando a cadeia de resultados: ações operacionais-ações táticas-ações estratégicas, orientadas na dimensão temporal do curto ao longo prazo.

As ações operacionais, as ações táticas e as ações estratégicas orientadas, sequenciadas, articuladas e formalizadas compõem o conjunto de medidas que estruturam o planejamento estratégico.

2.2 Caracterização do Plano de Inovação

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no ano de 2001, formou um grupo composto de três juízes, quatro servidores do Tribunal e oito servidores das Seções Judiciárias da 5ª Região, pertencentes aos Estados do Ceará, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Sergipe e de Alagoas, para conceber o Planejamento Estratégico da 5ª Região, com o imprescindível apoio da consultoria prestada pela empresa Áxon Tecnologia em Informação e Gestão, em que foi feito um treinamento sobre mudança organizacional, planejamento estratégico e critérios de excelência.

Foram feitas, ainda, entrevistas semiestruturadas com a alta administração da organização, bem como visita de campo às áreas organizacionais, para verificar os macroprocessos e a conceituação teórica e os debates sobre análise organizacional (missão, visão, valores, negócio, etc.), com a análise dos ambientes internos e externos à organização (forças, fraquezas, ameaças e oportunidades).

E, ainda, detalhamentos das estratégias e sugestões de ações, projetos e atividades e fixação de indicadores de desempenho e medidas de efetividade.

Após, foi promovido um Seminário de Planejamento Estratégico para 30 (trinta) participantes, em que houve a efetiva e entusiasmada participação de desembargadores, juízes e servidores, com a colaboração de magistrados da 3ª e 4ª Regiões, tendo como objetivos:

- Sensibilizar o corpo de funcionários da Justiça Federal para a necessidade atual do pensamento estratégico.
- Transmitir noções de administração estratégica.
- Motivar a equipe e colher subsídios, através da participação, para o plano de gestão a ser concluído.

- Consolidar dados.
- Validar do plano estratégico e montagem do programa de qualidade.
- Apresentar o plano estratégico às partes interessadas.

As metas definidas foram bastante ousadas, mas não inatingíveis, pois importaram em substancial mudança na cultura organizacional, de modo que fossem implementadas estratégias que aprimorassem a prestação jurisdicional, sem olvidar o bem-estar das pessoas que viabilizariam a referida prestação, chegando-se à missão, à visão e aos valores da Justiça Federal da 5ª Região, quais sejam:

Missão: Julgar as questões de interesse federal com eficiência, eficácia e rapidez, conduzindo à paz social no âmbito dos estados da 5ª Região (Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará).

Os participantes do Seminário de Planejamento Estratégico entenderam como missão o guia permanente de tudo o que se faz na organização, devendo responder o que a organização se propõe a fazer e para quem.

Visão: Conquistar, até 2006, o reconhecimento da sociedade pela efetividade, rapidez e transparência dos seus serviços jurisdicionais.

O enunciado da visão é a descrição do futuro desejado para a empresa. Esse enunciado reflete o alvo a ser procurado pelos esforços individuais, pelos esforços das equipes e pela alocação dos recursos.

O enunciado da visão deve conter tanto a aspiração como a inspiração. A aspiração de tornar-se “algo” e a inspiração por que esse “algo” deve merecer e valer a pena ser concretizado. Deve-se sentir orgulho em participar da construção dessa visão.

A visão precisa ser prática, realista e visível (nós não alcançamos aquilo que nós não vemos), pois não passará de uma mera alucinação se

ela sugerir ou propuser resultados inatingíveis.

Valores: comprometimento ético; igualdade de tratamento aos jurisdicionados; justiça e paz social; transparência nas ações; compromisso com o serviço público; envolvimento com a missão da instituição; valorização dos integrantes da instituição.

Já os valores são princípios, ou crenças, que servem de guia, ou critério, para os comportamentos, atitudes e decisões de todas e quaisquer pessoas que, no exercício das suas responsabilidades e na busca dos seus objetivos, estejam executando a missão na direção da visão.

A partir do diagnóstico formulado em função das conclusões a que chegaram os vários segmentos que participaram do seminário, foram formados diversos multiplicadores internos, a fim de sensibilizar os servidores e disseminar a política da qualidade da 5ª Região, tendo os servidores da 11ª Vara optado em proporcionar meios para que a serventia tivesse como foco os resultados.

Isso requereu:

- O ajuste das estratégias, mediante a redefinição de suas missões, de seus objetivos e de suas metas.
- O desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e desempenho institucional.
- A adequação das estruturas e dos modelos institucionais para agilizar o processo decisório e de ação, otimizar a comunicação, permitir o alcance de resultados e a eliminação de lacunas, paralelismos e sobreposições.
- A otimização dos processos de trabalho, adotando novos parâmetros de desempenho, regras mais flexíveis e incorporando inovações tecnológicas e gerenciais que permitam redimensionar, quantitativa e qualitativamente, os

recursos humanos, orçamentários, financeiros e logísticos.

- O aprimoramento do atendimento ao cidadão, mediante simplificação de processos, eliminação de exigências e controles desnecessários, e facilitação do acesso aos serviços públicos.
- A adequação dos quadros funcionais, reestruturando carreiras e quadros de cargos, remunerando-os em níveis compatíveis com as responsabilidades e competências exigidas.
- O aprendizado contínuo e a efetiva gestão do conhecimento, mediante, principalmente, capacitação intensiva e permanente de servidores e dirigentes.
- Uma conduta ética e participativa pautada em elevados padrões de transparência e responsabilização.
- O aprimoramento de sistemas de informações que contribuam para a melhoria da qualidade dos serviços e da agilidade decisória.

Assim, em conjunto com os servidores que compunham a equipe da 11ª Vara, planejou-se proporcionar uma maior rapidez nos procedimentos judiciais, de forma que a serventia nunca parasse ou se tornasse “lembrada” negativamente, ou seja, desejou-se implementar um maior fluxo de serviços e comportamentos.

Foi desenvolvida, a cada quinze dias, reunião com os supervisores e servidores, de forma a receber sugestões, críticas, acompanhar os projetos e informar os juízes do andamento destes últimos, bem como incentivar os supervisores a tomarem decisões sempre antes que os problemas ocorram, apoiando-os nas iniciativas, através de delegação consciente, em conversas informais diárias, proporcionando cursos que aumentem suas capacidades de gerenciamento.

No entanto, apesar de tais objetivos e estratégias terem sido acordadas por todos ligados à 11ª Vara, a área mais difícil que foi enfrentada foi a dimensão do ilógico, do intuitivo, do emocional, do espontâneo e do irracional, ou seja, por mais que os objetivos e as necessidades estivessem claros e definidos, deparou-se simplesmente com antiga e ainda patente má vontade de certos servidores que não desejavam maiores responsabilidades, não admitiam ser cobrados na obtenção das metas nem suportavam prazos para cumprimento das tarefas.

Resolveu-se, então, estimular atitudes criativas, ousadas e enfrentamento de riscos calculados, propiciando vários treinamentos específicos e valorizando o pessoal sempre através de elogios públicos.

Os resultados foram imediatos, promissores e estimulantes. Em menos de um ano, a 11ª Vara foi considerada referência em toda a 5ª Região, em um nítido reflexo do aprimoramento das habilidades cognitivas, analíticas, comportamentais dos seus servidores e habilidade de ação, tornando-se verdadeiros líderes em suas áreas.

Apreendeu-se que, além das dimensões formais, técnicas e previsíveis do processo decisório, a gestão deve dedicar-se, cada vez mais, à dimensão humana e emocional das pessoas, reconhecendo suas limitações e características e agindo conforme tal percepção.

Chegou-se, assim, às seguintes estratégias:

- Estratégia I: Implementar a Justiça de Resultados, com o padrão de excelência de atendimento ao cidadão, buscando os requisitos de qualidade, com a pesquisa de satisfação e ações de melhoria no atendimento; o Controle da Produtividade, com o programa de inspeções e os indicadores para reduzir o tempo de tramitação do processo, definindo os prazos ideais,

a alimentação contínua dos dados dos processos nos sistemas de informação para consulta aos usuários e a uniformização de despachos e rotinas processuais.

- Estratégia II: Desenvolver a Imagem da Serventia, com o monitoramento de notícias da mídia e pesquisa de opinião pública, estreitando o relacionamento com órgãos e entidades, com a formação de parcerias, buscando a articulação com instituições de ensino, o incentivo ao intercâmbio com a comunidade para exercício da responsabilidade pública e cidadania; a democratização da informação para a sociedade, com o aprimoramento da *homepage* e a criação de painéis informativos.
- Estratégia III: Desenvolver a Gestão Avançada de Pessoas, com a capacitação e o desenvolvimento das pessoas, com sua valorização e avaliação de desempenho e sistema de consequências.
- Estratégia IV: Desenvolver a Excelência na Gestão: disseminar e estruturar o planejamento estratégico, com seus desdobramentos e análise crítica e programa de referenciais comparativos, com concepção de um plano de ação por setor (atividade-fim e atividade-meio), autoavaliação setorial, fórum dos diretores da Seção Judiciária do Ceará.
- Estratégia V: Desenvolver a Gestão de Processos e melhorar a infraestrutura, com a uniformização de rotinas (racionalização da publicação de atos, uniformização de horários de atendimento ao público, definição dos processos críticos por área, elaboração de procedimentos, criação de manuais, rodízio de funções); a organização dos espaços físicos (definição de *layout* ideal, implementação das melhorias); implantação

do programa 5S (sensibilização, dia “D”, implementação de ações); sistema de comunicação (elaborar sistema de informações internas).

3 ORGANOGRAMA E ATRIBUIÇÕES DE CADA SETOR DA SERVENTIA

A 11ª Vara possui cerca de 2.000 (dois mil processos), tendo 18 (dezoito) servidores, incluindo-se a diretora de secretaria e o pessoal de gabinete.

Verificou-se a necessidade de se elaborar o organograma da 11ª Vara, conforme a estrutura determinada pelo egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região, mediante a Resolução nº 30, de 06 de julho de 2005 e, ainda, de acordo com as atribuições exercidas por cada supervisor.

Após diversos encontros com os servidores da 11ª Vara, concluiu-se que os servidores trabalhariam com todos os tipos de procedimentos, tais como inquéritos, *habeas corpus*, cartas precatórias, ações penais, quebras de sigilo, etc., sendo que cada setor ficaria responsável pelos processos conforme sua numeração. Ou seja, a serventia ficaria dividida em seis setores, sendo que cinco setores ficariam responsáveis pelos processos, observando-se o penúltimo dígito do código de identificação dos processos e atribuindo-se a cada setor um dos agrupamentos 0-1, 2-3, 4-5, 6-7 e 8-9, e um único setor ficaria responsável pelos processos que apuravam os crimes contra o sistema financeiro, lavagem de dinheiro e afins.

Para melhor compreensão, é de bom alvitre esclarecer que os processos que tramitam na 5ª Região têm a seguinte estrutura:

2001.81.00.010530-7

ANO COM 4 DÍGITOS.81.00.XXXXXXX-X

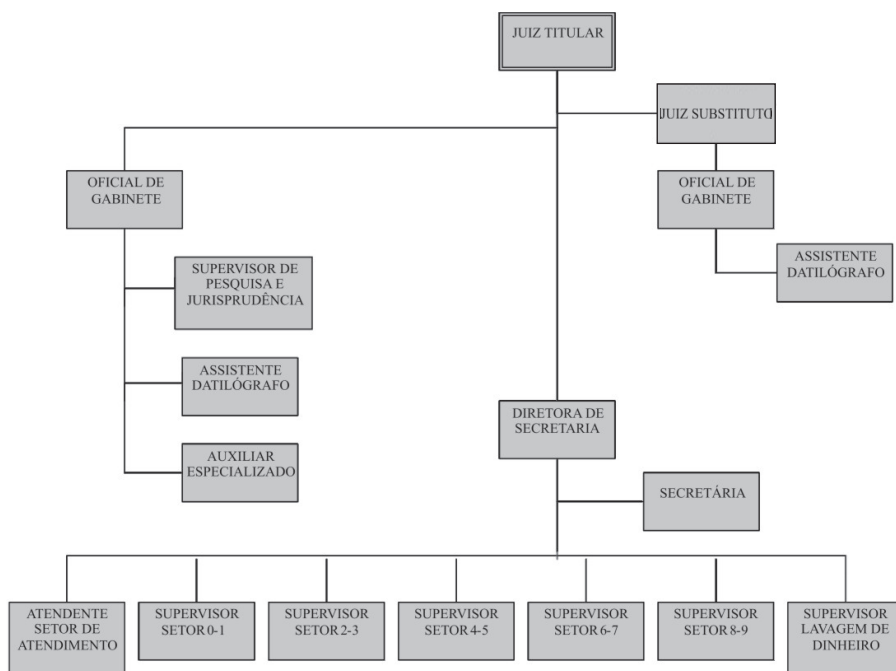
Subdígitos (0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9)

Verificava-se, anteriormente, que cada um dos servidores da 11ª Vara trabalhava em um determinado tipo de processo, ou seja, o servidor responsável pelos inquéritos não tinha conhecimento do trâmite das ações penais; o responsável pelas cartas precatórias, *idem*.

Assim, optou-se pela divisão acima, por verificar que era a melhor, e, para que não ocorresse descontinuidade do serviço, todos os servidores têm conhecimentos sobre os procedimentos adotados na serventia, não trabalhando, portanto, em áreas especializadas, e sim de forma geral. Assim, todo e qualquer servidor lotado na 11ª Vara tem condições de substituir qualquer outro, sem a queda da produtividade.

Dessa forma, o organograma abaixo é o que melhor atende às exigências da 11ª Vara, definindo a responsabilidade pelo gerenciamento ou pela execução dos processos de trabalho, pois quanto mais a distribuição das funções, do trabalho e a estrutura administrativa se aproximarem da realidade sociodinâmica do grupo, maiores serão as possibilidades de êxito.

Após a elaboração do organograma, o próximo passo seria obter os mapas de atribuições das funções da serventia analisada, que foi feito tomando-se por base os mapas anteriormente existentes, elaborado pelo egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região e, ainda, com a participação de cada servidor, conforme se vê a seguir.



3.1 Assessoria dos Juízes

O oficial de gabinete e supervisor de jurisprudência são responsáveis pela elaboração de minutas de ofícios, despachos, decisões e sentenças, bem como pelo fornecimento de informações de *habeas corpus* e pesquisas de jurisprudências na internet.

3.2 Assistente-datilógrafo

O assistente-datilógrafo é o responsável pela designação das audiências da secretaria. E, ainda, pela pré-formatação (elaboração de sumário — listagem de mandados ausentes e cobrança no setor de mandados; cobrança de cartas precatórias no setor da vara; sumários gravados para as próximas audiências e posteriores acréscimos), a fim de

facilitar o pregão e o trabalho dos juízes.

O sumário nada mais é do que um resumo do processo, fazendo constar data do oferecimento da denúncia e seu recebimento, número de testemunhas de acusação e de defesa, com referência à folha onde se localizam, e registro de se, para a audiência a ser realizada, as pessoas já foram intimadas e em qual folha constam suas intimações. E, ainda, alguma observação que deva constar quando da elaboração do termo da audiência.

Existe uma tentativa de concentração das audiências (todas as testemunhas de acusação/defesa/saneamento/deferimento de pedidos), a fim de poupar intimações posteriores.

No momento do interrogatório, o juiz pergunta aos acusados se querem ser dispensados de comparecer às outras audiências, diminuindo, assim, o número de intimações a serem realizadas pela secretaria da vara, solicitando a eles que, ao indicarem suas testemunhas de defesa, arroleem aquelas pessoas que tenham alguma informação sobre o delito em análise, e não aquelas que vêm a juízo apenas falar sobre a idoneidade do acusado, sendo que, destas últimas, uma declaração já resolveria.

O juiz tenta ouvir as partes sobre o art. 499 do CPP já em audiência.

O assistente-datilógrafo faz uma qualificação prévia das testemunhas pelos dados do mandado, a fim de tornar a audiência mais rápida.

Ao iniciar a audiência, o próprio juiz qualifica as testemunhas perguntando às de defesa se têm conhecimento sobre os fatos narrados na denúncia, a fim de resumir o que vai ser perguntado a elas.

Após cada depoimento, ao serem impressas as declarações prestadas pela testemunha, o juiz o entrega para ela e os advogados das partes assinarem enquanto o assistente-datilógrafo faz a chamada da próxima testemunha a ser ouvida.

Antes de lavrar o termo de audiência, o juiz, ao verificar a

necessidade de designação de uma outra audiência para o processo, localiza, na Pauta de Audiências, uma data livre, já marcando esta nova audiência e intimando as partes presentes da referida data, evitando-se, assim, expedição de mandados de intimação para elas.

Após o término da audiência, o assistente-datilógrafo junta aos autos os depoimentos realizados e atualiza no sistema informatizado o resultado da audiência.

Os dias de segunda e sexta-feira são reservados para casos especiais, tais como cartas de ordem, cartas precatórias, processos que possuam réus presos e processos dos crimes de tráfico de drogas.

Vê-se, assim, que a atitude do juiz em relação à lei não pode se caracterizar jamais pela passividade, devendo abandonar conceitos que não correspondam mais às necessidades sociais e reformulando interpretações de acordo com as soluções mais justas na composição dos conflitos, exercendo a função politicamente inovadora de transformação, pelo reconhecimento e a assunção da identidade cultural das pessoas envolvidas no processo com suas características sociais e históricas próprias.

Crê-se que uma das possibilidades para que o juiz aja além da técnica, sendo pessoalmente integrado à realidade que o cerca, equilibrado emocionalmente, criativo e comprometido com a realização dos valores constitucionais, ocorra pela valorização da aplicação da emoção do juiz nos julgamentos.

Aplicando tal pensamento, o juiz titular da 11ª Vara, Dr. Danilo Fontenelle Sampaio, aplicou novas experiências nas audiências de liberdade provisória, pois se sabe que os motivos da prisão preventiva e sua revogação encontram-se previstos legalmente nos arts. 311 a 316 do Código de Processo Penal⁴, revelando grande dose de subjetividade ao juiz responsável pelo caso.

Assim, a decretação da prisão de alguém revela a percepção de que a pessoa atingida poderá, por exemplo, voltar a praticar outros crimes, fugir, ameaçar testemunhas ou destruir provas. De igual forma, a decisão que revoga decretação anterior deve esclarecer que os motivos que anteriormente convenceram o juiz da necessidade da prisão não mais subsistem.

Prevê o Código de Processo Penal que a liberdade provisória é tomada por termo, ou seja, além da decisão que revoga a prisão preventiva anterior, lavra-se um documento em que é explicitado que o réu é obrigado a comparecer perante a autoridade todas as vezes que for intimado, não poderá mudar de residência ou se ausentar por mais de oito dias sem comunicar à autoridade processante, bem como, por óbvio, advertido que, caso as hipóteses legais voltem a ocorrer, nova preventiva pode ser decretada.

Percebe-se, facilmente, que não é possível ao juiz saber se aquela pessoa que foi presa merece sua confiança, sendo lógico que qualquer declaração do interessado não é de todo confiável, ante o evidente interesse do preso em jurar inocência e comportamento futuro correto, legal e amigável.

Persiste, pois, intensa dúvida no juiz; afinal de contas, existe já comprovado um crime atribuído ao requerente, além de fortes indícios de autoria, temendo-se que, uma vez solto, novo crime seja cometido, o que poderá pesar sobre a consciência do juiz que o soltou.

Então, o que fazer? Deixar o investigado no cárcere até o julgamento final parece ser a solução mais simples, mas sempre há a possibilidade de absolvição, diminuição de pena, etc. Ademais, a legislação é clara: só se prende preventivamente alguém se presentes os motivos elencados no art. 312 do Código de Processo Penal; assim, inexistindo tais motivos, mesmo o réu confesso tem direito a responder

ao processo em liberdade.

Entende-se, pois, que cabe o juiz encontrar meios mesmo não previstos em lei para que seu convencimento seja favorecido, cabendo-lhe criatividade e ousadia para tanto.

3.3 Diretora de Secretaria

Esse cargo é de grande importância na estrutura de atuação das serventias, pois é o gestor direto da atuação dos servidores, por isso torna-se imperiosa a sua formação na administração do tempo e do atuar dos servidores.

Cabe à diretora de secretaria receber os processos novos que chegam da seção de distribuição e assinar os termos de autuação, entregando-os ao servidor responsável pela autuação, que os separará e os entregará ao supervisor responsável pelo referido processo.

Deve, ainda, dar baixa nas cartas precatórias e nas ações que devam ser encaminhadas à Justiça Estadual, bem como nos inquéritos que deverão ficar apensos à ação principal e ainda nos que vão ser remetidos ao arquivo.

Cabe, ainda, à diretora de secretaria, o seguinte:

- Verificar, quinzenalmente, os processos que estão com carga e pedir aos supervisores que expeçam mandados para cobrança deles.
- Bimestralmente, verificar o Livro de Registro da Suspensão Processual, analisando se os acusados vêm comparecendo, regularmente, à secretaria da 11ª Vara.
- Solicitar às Justiças Estadual, Federal, Eleitoral e Militar as certidões de antecedentes criminais dos acusados.

- Verificar, bimestralmente, todos os processos que tramitam na secretaria e que estejam com as rotinas processuais desatualizadas.
- Verificar as cartas precatórias e os ofícios que não tenham sido devolvidos há mais de dois meses e solicitar que os supervisores procedam à cobrança deles.
- Verificar, ainda, mensalmente, se os oficiais de Justiça estão com mandados há mais de 10 (dez) dias e, em caso afirmativo, cobrar deles.
- Expedir, também, boletins de despachos e sentenças de toda a 11ª Vara e os remeter à publicação.
- Verificar, periodicamente, a regularidade das pastas da secretaria.
- Elaborar, mensalmente, relatórios do andamento dos feitos na Secretaria da 11ª Vara para verificar onde estão os problemas, a fim de que possam ser solucionados.

3.4 Setor de Atendimento

O atendimento no balcão está sob a responsabilidade da assistente de atendimento ao público, sendo que ela deverá chamar o supervisor responsável pelo processo e este dará todas as informações necessárias, caso a assistente não os consiga resolver.

Os advogados e as partes têm livre acesso à secretaria, mas os servidores deverão tentar solucionar todos os problemas, encaminhando-os à diretora de secretaria ou aos juízes, quando realmente necessário.

Caso as partes ou os advogados queiram examinar os autos, estes devem ser encaminhados às assessorias dos juízes, conforme o caso, cujos servidores deverão certificar, nos referidos autos, a vista ou cópia

deles, podendo apenas o acusado ou o advogado constituído ou nomeado obterem cópias dos autos.

3.5 Setor de Recebimento

Existe um servidor responsável pelo recebimento dos processos e das petições.

Os processos novos, quando chegam à secretaria da 11ª Vara, são recebidos pelo servidor responsável por esse setor, que os entregará à diretora de secretaria.

Aqueles processos já em andamento e com petições são separados e entregues ao supervisor responsável por ele.

As petições, quando recebidas, são entregues ao servidor responsável pela autuação, que pesquisará a localização do processo à qual ela pertence.

3.6 Setor de Autuação

O servidor responsável pela autuação numera as folhas e autua os processos novos, entregando-os ao supervisor responsável por eles. E, ainda, consulta no sistema informatizado a localização dos processos a que pertencem as petições ou outros documentos recebidos na secretaria, localizando os processos nas estantes e colocando as petições ou os documentos a que se referem, a fim de que sejam juntados pelo supervisor responsável.

3.7 Supervisões

Os supervisores são responsáveis pelo cumprimento imediato das decisões dos magistrados e da guarda dos processos sigilosos em local seguro.

Cabe a cada supervisor o controle de todos os expedientes dos

processos que estão sob sua responsabilidade.

São responsáveis, ainda, pela remessa de processos, de acordo com a seguinte escala:

- Terças-feiras: processos ao MPF.
- Terças-feiras: expedientes para a Central de Mandados.
- Quartas-feiras: ao Departamento de Polícia Federal.
- Quintas-feiras: processos ao MPF, somente aqueles que estão para requerer diligências (art. 499, CPP) ou alegações finais (art. 500, CPP).
- Sextas-feiras: à Defensoria Pública da União.

Cabe a todos os servidores da secretaria da 11ª Vara a expedição de mandados de citação, notificação, intimação, ofícios, cartas precatórias, mandados de busca e apreensão, mandados de prisão preventiva, alvarás de soltura, editais de citação e intimação, com a consequente juntada de petições ou documentos nos processos sob sua responsabilidade. E, ainda, a elaboração de minutas de despachos e decisões.

4 TÉCNICAS E EQUIPAMENTOS DA SERVENTIA

A teoria psicodramática de Jacob Levi Moreno⁵ percebe o homem em situação, ou seja, agindo em sociedade e, ao mesmo tempo, influenciando-a e sendo influenciado desde o nascimento, pelo que o conceito de *papel* compreende as experiências individuais e de participação na sociedade (assim como pai, filho, amigo, patrão, operário, etc.), destacando-se, ainda, sua função de comunicação entre pessoas.

Entende-se, pois, como *empatia* a capacidade de saber como o outro se sente, tendo como principal fundamento a própria autoconsciência e a capacidade de inversão de papéis.

Na verdade, “saber” como outra pessoa se sente significa não apenas “entender” a origem dos sentimentos e admitir a importância destes, mas implica, necessariamente, “sentir” o que a outra pessoa está sentindo. (Frise-se que tal sentir vai além da inicial tentativa racional de se colocar no lugar do outro, uma vez que a atitude assumida é preponderantemente emocional, e não apenas racional. Se eu “sinto” o que a outra pessoa sente, assumo uma posição ainda mais solidária.)

Deve-se partir de um movimento interno de aceitação e compreensão de nossas próprias emoções para só então e a partir daí sermos hábeis na interação com os demais, possibilitando que nossa capacidade de leitura de emoções adquira maior exatidão. Ademais, a mesma capacidade de afeto empático, de sentir o que a outra pessoa está sentindo, leva as pessoas a seguirem certos princípios morais mais amplos e humanitários.

Esse posicionamento para os profissionais da Justiça mostra-se essencial, uma vez que não podemos apresentar qualquer manifestação cultural em sua vertente comportamental sem antes nos inserirmos no contexto íntimo das pessoas envolvidas. Observa-se, assim, que, muito mais importante do que a antiga cantilena burocrática dos julgadores tradicionais de que “Dê-me os fatos, que te darei o Direito”, é a percepção de que “Dê-me as pessoas, que eu dou o Direito”.

Henry Ford costumava dizer que “se há algum segredo de sucesso, consiste ele na habilidade de apreender o ponto de vista da outra pessoa e ver as coisas tão bem pelo ângulo dela como pelo seu”⁶.

Alfred Adler afirmou que “é o indivíduo que não está interessado no seu semelhante quem tem as maiores dificuldades na vida e causa os maiores males aos outros; é entre tais indivíduos que se verificam todos os fracassos humanos”⁷, e Martin Hoffman afirma que “as raízes da moralidade se encontram na empatia, pois é o sentir interesse com

as vítimas potenciais — alguém que sofre, que está em perigo, ou que passa privação, digamos — e, portanto, partilhar da sua aflição que leva as pessoas a agirem para ajudá-las”⁸.

Nota-se, ademais, que, quando alguém se coloca no lugar de outra pessoa e quando realmente consegue captar o seu ponto de vista, sem julgamentos, passa-se a ver no comportamento daquela pessoa, e o grau de aceitação e tolerância desenvolve-se.

Crê-se que a atitude empática⁹ ora descrita pode ser assumida não apenas individualmente, mas também socialmente, em especial em ocasiões e circunstâncias em que culturas diversas entram em contato, até dentro de uma mesma sociedade e, principalmente, quando tal contato se dá no âmbito do Judiciário. Na verdade, insista-se, cabe ao julgador perceber, reconhecer, respeitar e valorizar as formações sociais e individuais de cada pessoa que se coloca nos processos, cabendo ainda ao julgador implementar toda uma sensibilidade pessoal e emotividade de referência para a real e profunda compreensão não apenas do que está posto para julgar, mas do que está pressuposto, oculto e mesmo silenciado nas relações, e de quem verdadeiramente comparece na sua vara para, com isso, poder se aproximar da aplicação do justo na situação específica e com os atores em cena.¹⁰

O bom funcionamento das serventias judiciais é entregue ao juiz, sendo que é imprescindível pôr o seu gerenciamento das atividades desempenhadas pelos servidores e até mesmo a manutenção do órgão.

É tarefa principal do juiz o exercício de uma liderança sobre todos os envolvidos na serventia, para fazer com que os processos tenham impulsos mais céleres, atuando por meio dos servidores a seu cargo, com o fim de alcançar os melhores resultados, trabalhando a motivação dos envolvidos, num amplo e honesto diálogo sobre acertos e falhas, e a identificação de mecanismos de simplificação das tarefas, sobretudo

planejamento e aprimoramento.

Percebe-se, assim, que o juiz meramente formalista e legalista não possui condições de sensivelmente perceber tais dimensões, encontrando-se claramente ultrapassado pela realidade social em que pretende estar inserido.

A habilidade de se pensar criativamente, para analisar problemas e oportunidades, de maneiras novas e inovadoras, é frequentemente tida como uma das mais valiosas e mais valorizadas habilidades entre diretores e gerentes, dentro de organizações comprometidas com melhoramento, pois resultam em novas descobertas, melhores maneiras de fazer as coisas, custos reduzidos e melhor desempenho.

O magistrado deve ser sempre um curioso a respeito dos fatos, das normas, das interpretações e dos fatores sociais que os animam, além de eterno desconfiado das próprias certezas, estando sempre aberto para o novo e para mudar de opinião.

A prestação jurisdicional engloba não apenas o aspecto técnico das decisões judiciais, mas deve, também, abranger o bom e eficaz atendimento ao jurisdicionado. Assim, verificou-se por bem implementar, na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, privativa de ações criminais, algumas técnicas desenvolvidas pela iniciativa privada, visando a tal fim.

“Por que as organizações falham na implementação de suas estratégias? Porque não comprometem as pessoas com a realização das políticas.” A análise é do especialista em administração pública Caio Marini, em palestra de abertura da Semana Inaugural da Programação de Eventos do Conselho da Justiça Federal (CJF) para 2007.

Apesar de o Princípio nº 1 da NBR ISO 9000:2005 ser o “Foco no Cliente”, verificou-se que, de início, deviam-se focar as atividades da 11ª Vara no próprio servidor, trabalhar o interno, para após se preocupar com

os fatores externos, mas não deixando de lado que o produto do processo destina-se a atender plenamente às necessidades dos jurisdicionados.

Entendia-se que treinar pessoa não talhada para o cargo era dispendioso, não trazia os resultados pretendidos e frustrava qualquer previsão de investimento naquela pessoa, causando desestabilização na equipe, lacuna nas previsões de produtividade e acúmulo de trabalho. Ademais, todo reposicionamento era traumático e desmotivador, gerando também uma alta dose de ansiedade e cobrança com relação a quem substituía o servidor não adaptado.

Se antes a força de trabalho nas organizações se pautava essencialmente nas habilidades manuais, hoje a capacidade intelectual é cada vez mais importante. A gestão de pessoas, que no passado se baseava no controle, é atualmente voltada ao comprometimento individual de cada funcionário em relação ao cumprimento da missão institucional.

O novo patrimônio não é mais relacionado com imóveis, com meios de produção, fábricas, etc., mas com *gente*. São as pessoas que fazem a verdadeira riqueza ou o fracasso das organizações mais modernas da atualidade.

O estudo do fator humano e a resolução dos problemas atinentes a este não podem mais ficar ausentes das organizações modernas, pois o homem é mais importante que a máquina.

O primeiro e principal foco de atuação foi, portanto, centralizado no próprio *servidor da 11ª Vara*.

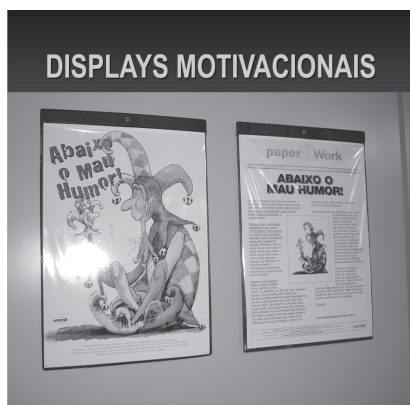
Entende-se que apenas um treinamento específico sobre ações criminais não seria suficiente para capacitar o servidor a atender bem ao jurisdicionado que procura informações e soluções a respeito de seus processos. Por isso, após reuniões de conscientização do papel de uma Vara de Ações Criminais, nas quais foi destacado o tratamento a ser dispensado para aquelas pessoas que nos procuram, deu-se início ao

programa de treinamento continuado.

O treinamento continuado foi idealizado da seguinte forma: após uma palestra de um dos instrutores da empresa de consultoria Dale Carnegie, a diretora de secretaria e três dos cinco supervisores e outro servidor participaram do curso intitulado *Pessoas – Resultados e Soluções*, ministrado pela referida empresa, com carga horária de 36 (trinta e seis) horas, espaçadas em 12 (doze) sessões semanais.

Procurando descobrir quais os fatores motivacionais dos servidores, passou-se uma lista de dez itens, para que eles numerassem de 01 (um) a 10 (dez), de acordo com a importância que dariam ao tema, tendo sido verificado que, em primeiro lugar, estava “a apreciação do trabalho bem feito”, após, na sequência, “sentir-se conhecedor das coisas”, “boas condições do trabalho”, “trabalho interessante”, “segurança do trabalho”, “disciplina adequada”, “lealdade demonstrada pela direção”, “possibilidade de ser promovido”, “remuneração satisfatória” e “ajuda nos problemas pessoais”.

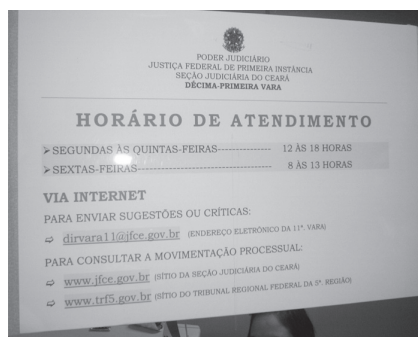
Com o diagnóstico acima, apresentam-se, uma vez por semana, no final do expediente, fitas de vídeo adquiridas da empresa Commit relativas à motivação e à conscientização dos servidores. Ao término de cada sessão, discute-se o assunto tratado no vídeo e conversa-se a respeito dos problemas e das soluções de pendências ocorrentes na 11ª Vara.



No primeiro dia de serviço de um servidor na 11ª Vara, a diretora de secretaria faz uma entrevista com ele, de maneira informal, fazendo perguntas reais (Onde você cresceu? Que tipo de atividades você fazia quando criança? Que escola você frequentou? O que foi fazer quando se formou? Por quanto tempo você trabalhou lá? Como você se diverte? Fale-me de sua família), perguntas causadoras (Por que você escolheu aquela faculdade em particular? Por que você se especializou? O que o levou a trabalhar na Justiça Federal? Como você se envolveu com este *hobby* em particular?) e perguntas baseadas no valor, a fim de ajudar a determinar o sistema de valores que o servidor dá às coisas (Conte-me sobre uma pessoa que teve grande influência em sua vida. Olhando para trás em sua vida, conte-me sobre um momento decisivo. Se tivesse que fazer tudo de novo, o que, se fosse o caso, você faria de maneira diferente? Que palavras de sabedoria você diria a um jovem se ele procurasse seu conselho?). Tais perguntas ajudam a uma melhor compreensão dos colaboradores.

A desconcentração da atividade gerencial, com uma maior autonomia para os diversos setores; a delegação de autoridade, mas não de responsabilidades; e a busca de um consenso informado aumentou a capacidade de se criar um ambiente que estimulasse o comprometimento em vez da obediência.

A ambientação da 11ª Vara também foi considerada como fator de colaboração na motivação dos servidores e no bom atendimento aos jurisdicionados. Assim, foram adquiridas algumas plantas artificiais, quadros, tapetes, *displays* motivacionais (também da empresa Commit, no total de 42 (quarenta e dois), dispostos no setor de atendimento e no interior da secretaria e trocados a cada mês), *mouse pads* motivacionais, painel eletrônico e quadro de avisos.



O painel eletrônico e o quadro de avisos servem para ser disponibilizadas aos usuários as informações referentes ao horário de atendimento, estatística, endereço na internet, etc.

A identificação dos envolvidos no atendimento é essencial para uma maior valorização do servidor e para se aumentar a possibilidade de empatia entre este e o jurisdicionado, sendo que o crachá não é capaz de servir a tais propósitos. Assim, foi colocado um *display* com a foto identificada da servidora responsável pelo atendimento, contendo os seguintes termos: 11ª VARA FEDERAL – SEJA BEM-VINDO! – VOCÊ ESTÁ SENDO ATENDIDO POR _____.



A *Caixa de Sugestões* foi idealizada para se manter um contato informal com os jurisdicionados, sendo que a ficha de avaliação dos

nossos serviços possui campo próprio para a concretização de críticas e opiniões, podendo ser identificadas ou não; semanalmente são recolhidas as ditas fichas e, antes de arquivá-las em pasta própria, procede-se às suas avaliações, adotando as sugestões que se entendem cabíveis e corrigindo as eventuais falhas detectadas. Outrossim, para aquelas fichas que possuem críticas ou sugestões e que possuam a identificação, aquelas pessoas são contatadas pela diretora de secretaria, a fim de se obterem sugestões e/ou críticas, no sentido de melhorar o atendimento.



As pesquisas de satisfação são comumente utilizadas para a obtenção de informações sobre as expectativas, percepções de desempenho e preferências dos usuários sobre os serviços oferecidos.

Uma vez processadas e analisadas, as informações fornecem indicações dos pontos críticos (fracos) e dos pontos bem avaliados (fortes) da prestação de serviços, oferecendo às serventias a visão dos usuários sobre a qualidade da prestação dos serviços, identificando os elementos considerados prioritários para a implementação de melhorias, além dos seus principais problemas, estreitando os laços entre a vara e os usuários. Essas informações são valiosas para aprimorar a gestão e a qualidade dos serviços.

As pesquisas de satisfação possibilitam combinar dois princípios

que orientam as reformas gerenciais da administração pública: os elementos da eficiência e eficácia das ações administrativas com os valores democráticos de participação dos cidadãos e controle social.

A transparência é um dos pontos fortes na 11ª Vara, pois os resultados almejados ficam claros para os servidores, bem como a produtividade dessa serventia é mês a mês, informada aos jurisdicionados, através de um flanelógrafo, denominado *Gestão à Vista*, onde constam diversos gráficos, informando o número de processos em tramitação, de sentenças proferidas, de processos distribuídos, de audiências realizadas e de pessoas ouvidas.

Assim, se a serventia se esforçar para melhorar os serviços, comunicar a sua intenção e se tornar mais transparente, mesmo que falhe, obterá aplausos.

Vale acrescentar que a integridade física e mental do servidor sempre retorna de forma positiva para o ambiente de trabalho.

A partir do momento em que o servidor se sente cuidado e, por conseguinte, valorizado, ele vai ter mais estímulo para continuar executando suas atividades. Desse modo, é importante lançar mão do que a 11ª Vara, juntamente com a Justiça Federal no Ceará, oferece ou mesmo procura, por conta própria, atividades que o realizem e o façam exercitar a mente de outras formas que não aquela voltada somente para a rotina, tais como ginástica laboral, realizada toda terça e quinta-feira; comemoração de aniversários, aprovação em concursos; confraternização de final de ano; decoração em época de Copa do Mundo e de Natal; etc.

Anualmente, a diretoria do foro dessa Seção Judiciária edita uma portaria na qual elege um dia como “Dia do Descarte”. Nesse momento, os prazos processuais são suspensos, e as serventias têm condições de aplicar os 5S, limpar o ambiente, organizar pastas, etiquetas de estantes e de processos, descartando materiais não utilizados, bem como

equipamentos, que são encaminhados a um setor onde as serventias o visitam, a fim de verificar a existência de algum equipamento que lhes seja útil.

Na 11ª Vara, foi criado o hábito de não se guardarem equipamentos e materiais que não são utilizados, devolvendo-os à seção de patrimônio. Não se guardam papéis inúteis, sendo eles encaminhados para uma empresa de reciclagem de material (Socrelp).

Agindo assim, verifica-se um aumento da produção e do conforto das pessoas em um ambiente de trabalho com um local limpo, organizado, disciplinado e com as condições de segurança e ambientais adequadas àqueles que estão ali trabalhando. O resultado é um ambiente agradável e seguro.

5 PROCESSOS DE TRABALHO

No âmbito das rotinas diárias, buscou-se reduzir os erros evitando-se retrabalhos e desperdício de tempo, e, com o comprometimento dos servidores através de treinamento no local de trabalho, a realização de reuniões periódicas, uniformizando-se diversos procedimentos na 11ª Vara, com o mapeamento dos processos de trabalho.

Inicialmente, procurou-se organizar a documentação da 11ª Vara levando-se em conta o exigido pela Corregedoria do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, através do Provimento nº 23, de 06 de dezembro de 2005, que relacionou os livros obrigatórios numa serventia, de acordo com sua especialidade, conforme se vê na relação que se segue: livro de entrega, sem traslado, de autos às partes; livro de vista dos autos a advogados/procuradores/peritos; livro de vista ao Ministério Público; livro de autos conclusos para sentença; livro de registro de sentenças; livro de registro de mandados; livro de alvarás de liberação de recursos

diversos; livro de alvarás de soltura; livro de registro de termos de audiência; livro de rol de culpados; livro de registro de termo de carta de guia; livro de registro de termo de fiança; livro de registro de mandado de prisão; livro de registro de suspensão condicional do processo; livro de registro de suspensão condicional da execução da pena; livro de decisões liminares e tutelas de urgência prolatadas; e livro de ponto, informando o local onde eles deveriam ser arquivados, bem como a pessoa responsável pelo seu armazenamento, o meio e a forma.

Após, verificou-se quais seriam os outros documentos necessários para a 11ª Vara, tendo-se concluído que se deviam elaborar as rotinas administrativas e rotinas processuais, estas últimas levando-se em conta o disposto na Constituição Federal, no Código Penal, no Código de Processo Penal e em Leis Extravagantes Penais.

Inicialmente, elaborou-se um fluxograma que representa o caminho que um processo faz nessa serventia, de onde vem, para onde vai. Assim, ao chegar à 11ª Vara, um servidor novato tem ideia do caminho que um processo ali percorre.

Após, criaram-se diversos fluxogramas, com o fim de estabelecer os critérios comuns e indispensáveis de gestão para toda a 11ª Vara, bem como os diferentes processos de trabalho da competência de cada setor da serventia criminal.

Verificando-se, porém, que os servidores da 11ª Vara possuíam diversas maneiras de exercer suas atividades, bem como as constantes dúvidas no atendimento ao público, optou-se, em 2003, em editar uma ordem de serviço, baseada em um provimento do egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, criada para a orientação dos servidores e padronização dos serviços, publicada no *Diário da Justiça Federal* no dia 25 de fevereiro de 2006, p. 26.

As não conformidades existentes que ocorrem durante o processo

são analisadas, com o fim de serem propostas e implementadas ações para sua eliminação.

Mensalmente, os servidores da serventia se reúnem, a fim de se verificar qual o problema que naquele momento está afetando a celeridade no andamento dos processos, identificando os fatores que interagem com o problema, relacionando as principais causas de sua ocorrência, considerando os fatores de análise identificados, elaborando as possíveis alternativas de solução, para que se possa optar pela melhor delas, avaliando os seus efeitos e a relação custo-benefício, com a apresentação detalhada do projeto a ser implementado e a elaboração de um plano de ação.

6 INDICADORES DE DESEMPENHO

O primeiro passo para gerir um projeto é definir com clareza, ainda na fase de elaboração, quais são a metodologia e os instrumentos que deverão ser utilizados para monitorar, avaliar e, conseqüentemente, gerir o programa, buscando explicações para as diferenças entre o que havia sido previsto e o que efetivamente aconteceu e, na sequência, analisar criticamente essas incongruências, estabelecendo meios alternativos para corrigi-las.

Sem respeitar essa sistemática, essas atividades acabam por perder qualquer utilidade prática e, por consequência, acabam por ser desestimuladas e desconsideradas pelos diversos atores envolvidos na implementação e operação dos projetos. Em suma, jamais serão realizadas.

O segundo passo importante na discussão de como gerir com foco em resultados é o de que se deve conceber um sistema de gestão baseado em uma metodologia de emissão de juízo de valor claramente definida.

A dificuldade talvez seja definir o que se deve comparar. À luz de que referencial (ou seja, de que valores) deveremos avaliar os resultados alcançados pelo projeto ou o desempenho das suas operações?

Embora as metodologias de avaliação possam variar para cada situação, alguns passos parecem óbvios e gerais, tais como os indicadores e índices que a organização utiliza para nortear seu planejamento e que devem ser os primeiros referenciais a serem utilizados para julgar resultados, adotando-se, para fins de avaliação do desempenho e dos resultados alcançados, indicadores extraídos de outras fontes ou, ainda, parâmetros e médias de desempenho setorial.

Atualmente, por exemplo, é muito comum a prática do *benchmarking*, que não deixa de ser uma técnica de definição de parâmetros para avaliação de desempenho.

Outro ponto importante nessa discussão é a análise das informações obtidas através do processo de comparação, pois só com uma análise que indique com clareza as causas geradoras das eventuais deficiências ou dificuldades encontradas é que será possível extrair conclusões que eficientemente subsidiem o processo de tomada de decisão.

Embora essa etapa possa parecer óbvia, sua realização demanda tempo e conhecimento de causa, além de um tratamento metodológico específico que nem sempre as pessoas envolvidas no processo estão aptas a realizar. Assim, com alguma frequência encontramos relatórios de avaliação que, embora apresentem dados, gráficos e índices variados, não apresentam quaisquer análises ou indicações que efetivamente venham a contribuir para a tomada de decisão.

Os impactos que as estratégias têm nas operações são dependentes de como elas são transmitidas para a organização e da sistemática de avaliação delas.

Os indicadores são uma das ferramentas mais corriqueiras para

testar o progresso da organização em direção a seus objetivos.

O planejamento estratégico define os objetivos, e estes, seus indicadores. Porém, numa ação recíproca, os indicadores permitem um reajuste dos objetivos, que por sua vez poderá levar a uma revisão do próprio planejamento estratégico, no qual a escolha dos indicadores revela valores e objetivos.

A concepção que se recomenda, portanto, é a de que inicialmente o sistema seja alocado na alta administração, como instrumento de gestão estratégica a ser decomposto ao longo dos degraus organizacionais da empresa. Sua arquitetura, com as devidas especificações dos indicadores, vai depender da organização, do setor de sua atuação, da estratégia corporativa adotada e, especialmente, da disponibilidade, consistência e fidedignidade dos dados.

Considerando a visão estratégica, os indicadores deverão realçar o enfoque de atendimento aos seus principais objetivos estratégicos que ajudarão a construir a organização pretendida.

As análises deverão ser realizadas de forma a inter-relacionar os indicadores, formando, assim como já foi dito, uma visão sistêmica do desempenho.

A periodicidade deverá ser a menor possível, em face das exigências atuais, do avanço da Tecnologia da Informação e dos equipamentos hoje existentes e disponíveis, mas dependerá da atividade de cada setor.

Na prática, escolher entre milhares de indicadores plausíveis é uma grande dor de cabeça. Além disso, o foco restrito aos indicadores pode acarretar um gerenciamento por contingências, focando apenas na melhoria dos indicadores (ações corretivas), sem levar em conta as ações preventivas de longo prazo.

Mensalmente, na secretaria da 11ª Vara tiram-se relatórios do

sistema processual Tebas informando número de processos em trâmite, de processos julgados, de processos distribuídos, de audiências realizadas, de pessoas ouvidas em audiência, tempo médio entre o recebimento da denúncia e a sentença, etc.

Para uma melhor prestação jurisdicional, necessita-se ter uma diminuição dos processos em trâmite, com um consequente aumento no número de processos julgados e arquivados, pois a sociedade, cliente direto da serventia criminal, exige uma resposta mais rápida na solução dos crimes.

Deve-se ressaltar, ainda, o papel da corregedoria do egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª. Região, principalmente na gestão do Desembargador Federal Francisco Queiroz Cavalcanti, que passou a exigir um maior controle dos processos das serventias pertencentes à Região.

Atualmente, o Excelentíssimo Senhor Corregedor tem acesso virtual a todos os dados das serventias pertencentes à Região. Assim, mensalmente, são coletadas informações, para um comparativo entre as varas, com um maior controle e ajustes necessários, atribuindo aos responsáveis o mérito devido pelo bom ou mau resultado alcançado.

CONCLUSÕES

Quantas pessoas, baseadas em experiências anteriores, deixaram de observar as mudanças ao redor e ficaram lutando inutilmente até afundar em sua própria falta de visão!

Criam uma confiança equivocada e perdem a oportunidade de repensar suas experiências. Ficam presos a velhos hábitos que os levam ao sucesso e perdem a oportunidade de evoluir.

É por isso que os japoneses dizem que na garupa do sucesso vem

sempre o fracasso. Os dois estão tão próximos que a arrogância pelo sucesso pode levar à displicência que conduz ao fracasso.

Vê-se, assim, que, com a valorização do servidor e seu contínuo treinamento, a prestação judiciária pode assumir patamares mais elevados de qualificação e excelência.

Um ambiente de trabalho descontraído, aberto às críticas internas e externas, onde a criatividade e a ousadia dos servidores são incentivadas, justiça e legitimidade nas atribuições das funções são gratificadas, ao lado da conscientização do real papel do Judiciário e de sua importância na nossa sociedade, trouxe os resultados apresentados.

Igualmente, medidas simples, e não necessariamente dispendiosas, mostraram-se eficazes na melhoria do atendimento e no incremento da satisfação dos cidadãos usuários da 11ª Vara.

Qualquer serventia que passa por controles de qualidade utiliza relatórios parametrizados. Um dos primeiros trabalhos a fazer é identificar, dentro dos dados, um parâmetro de normalidade para cada conjunto importante, para cada grupo de juízos semelhantes, e estabelecer, ao final, um sistema de pesos que possa ranquear as unidades no intuito de, macro e microscopicamente, identificar elementos de estrangulamento que, com certeza, não seriam vistos se as informações não estivessem tabeladas e padronizadas.

Uma equipe pode controlar esses dados e elaborar, com seriedade, relatórios objetivos fornecendo diagnósticos sobre situações-problema.

Quando todos se fazem cientes de que esse controle existe, até psicologicamente e por si só, constata-se uma inquestionável melhoria na qualidade e nos resultados dos juízos.

Sabe-se que essas mudanças levam tempo e dinheiro para serem executadas; todavia, ninguém pode se esquivar dessa responsabilidade porque, hoje, mais do que nunca, a sociedade está se conscientizando de

que só existe trabalho bom quando ele é feito em parceria.

Mesmo quando se tem dinheiro suficiente, já não se pode falar em trabalho solitário. Com certeza, existindo projetos consistentes, tanto parceiros públicos quanto privados estarão aptos a ajudar. Uma Justiça melhor não significa que os benefícios se reverterão somente *interna corporis*. O benefício se verifica de forma indireta para todos os lados.

Soluções do passado, em contextos diferentes, podem transformar-se em problemas. Se a situação se modificou, dê um jeito de mudar.

É incontestável que todas as medidas utilizadas com o objetivo de resgatar a boa imagem do Poder Judiciário devem ser estudadas, testadas e aplicadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Ronald B. e TOWNE, Neil. *Comunicação Interpessoal*. Título original: Looking out/Looking in. Tradução de A B. Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 2002.

ANTUNES, Celso. *A Construção do Afeto* – como Estimular as Múltiplas Inteligências de seus Filhos. São Paulo: Augustus, 2000.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Pesquisas de Satisfação dos Usuários dos Serviços Públicos: Conceitos e Instrumentos/ ENAP Escola Nacional de Administração Pública; Secretaria de Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; ENAP. Brasília: Enap, 2002.

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

CARNEGIE, Dale. *Como Fazer Amigos e Influenciar Pessoas*. Título

original: *How to Win Friends and Influence People*. Tradução de Fernando Tude de Souza. 46. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1996.

_____. *Como Evitar Preocupações e Começar a Viver*. Título original: *How to stop Worrying and Start Living*. Tradução de Brenno Silveira, 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1995.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. *Administração nos Novos Tempos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DIMENSTEIN, Gilberto. *O Mistério das Bolas de Gude – Histórias de Humanos Quase Invisíveis*. Campinas: Papirus, 2006.

DRUCKER, Peter. *Desafios Gerenciais para o Século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999. p. 56 et seq.

_____. *Administrando em Tempos de Grandes Mudança*. São Paulo: Pioneira, 1995.

GOLEMAN, Daniel. *Mentiras Essenciais, Verdades Simples – a Psicologia da Auto-ilusão*. Tradução de Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

JUSTIÇA do Sul se torna modelo. Porto Alegre: Zero Hora, 19/10/2005.

KOOGAN/HOUAISS. *Enciclopédia e Dicionário Ilustrado*. Rio de Janeiro: Delta, 2000. p. 1550.

MACIEIRA, Maria Elisa e MARANHÃO, Mauriti. *O Processo Nosso de Cada Dia: Modelagem de Processos de Trabalho*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

MARANHÃO, Mauriti. *ISO série 9000: versão 2000: Manual de Implementação: o Passo-a-passo para Solucionar o Quebra-cabeça da*

Gestão. 8. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

MARINI, Caio. Palestra proferida na abertura da Semana Inaugural da Programação de eventos do Conselho da Justiça Federal – CJF, para 2007. (<http://www.justicafederal.gov.br/portal/publicacao/engine.wsp?tmp.area=83&tmp.texto>)

MAXIMIANO, Antônio César Amauru. *Introdução à Administração*. São Paulo: Atlas, 1990.

_____. *Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORENO, Jacob Levi. *Psicodrama*. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 2002.

MOTA, Paulo Roberto. *Planejamento Estratégico em Organizações sem Fins Lucrativos: Considerações sobre Dificuldades Gerenciais*. Revista de Administração Pública, 13 (3), julho-setembro, 1979, p. 07/21.

MOTA, Paulo Roberto. *Planejamento Estratégico*. Programa de MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 45.

TESSLER, Marga Barth. *O Planejamento Estratégico e sua Implantação no Judiciário*. Porto Alegre: Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2006. p. 17/31.

TSU, Sun. *A Arte da Guerra*. Rio de Janeiro: Record, 1985.

VADE MECUM ACADÊMICO DE DIREITO. Organizado por Anne Joyce Angher. São Paulo: Rideel, 2006.

WEIL, Pierre. *Relações Humanas na Família e no Trabalho*. 51. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 62.

NOTAS

¹ Técnica da Seção Judiciária do Ceará. Especialista em Direito Público e Direito Processual Penal. MBA em Poder Judiciário.

² MOTA, Paulo Roberto. Planejamento Estratégico. Programa de MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 45.

³ KOOGAN/HOUAISS. Enciclopédia e Dicionário Ilustrado. Rio de Janeiro: Delta. 2000. p. 1550.

⁴ Diz o Código de Processo Penal: art. 311 - Em qualquer fase do inquérito policial ou da instrução criminal, caberá a prisão preventiva decretada pelo juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público, ou do querelante, ou mediante representação da autoridade policial. Art. 312 - A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria. Art. 316 - O juiz poderá revogar a prisão preventiva se, no correr do processo, verificar a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.

⁵ In *Psicodrama*. Título original *Psicodrama* – Tradução de Álvaro Cabral, Cultrix, São Paulo - SP, 2002.

⁶ Em seu livro *What Life should mean to you* - citado por Dale Carnegie, in *Como Fazer amigos e influenciar pessoas*, tradução de Fernando Tude de Souza, Companhia Editora Nacional, 44. edição, São Paulo, SP, 1994, p. 79.

⁷ Citado por Dale Carnegie, in op. cit. p. 97.

⁸ Nas palavras de Daniel Goleman, in *Mentiras Essenciais, Verdades Simples – a psicologia da auto-ilusão*, tradução de Aulyde Soares Rodrigues, Editora Rocco, Rio de Janeiro, RJ, 1997, p.118.

⁹ Celso Antunes afirma que “O desenvolvimento do potencial humano precisa da solidariedade e da empatia de uma mão amiga, de um olhar afetuoso, de uma mensagem de esperança, sejam quais forem as crenças que os alicercem. Para que o ser humano alcance horizontes mais amplos e para que tenhamos certeza de que os que virão, incomensuravelmente, serão melhores do que aqueles que os prepararam, é indispensável que nossos filhos e netos encontrem companhias nesse crescimento e que o carinho e o estímulo sejam os alimentos que abram as janelas para o futuro [...]”. In: *A Construção do Feto* – como estimular as múltiplas inteligências de seus filhos. São Paulo: Augustus, 2000. cap. Introdução, p. VIII.

¹⁰ Ver sobre o tema em DIMENSTEIN, Gilberto. *O Mistério das Bolas de Gude* – Histórias de Humanos Quase Invisíveis. Campinas: Papirus, 2006.

A ÉTICA E O *PÁTHOS* COMO ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA UMA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA DE VANGUARDA

Mário Azevedo Jambo¹

RESUMO

O trabalho representa um estudo sobre a ética e o *páthos* aplicados à administração judiciária. Busca comprovar que esses fatores, isto é, a ética e a emoção, são elementos essenciais para as relações humanas de qualidade, bem como demonstrar que tais elementos são instrumentos valiosos para uma ótima administração das coisas humanas nos ares da centúria XXI. O tema escolhido demonstra que a emoção e a ética, normalmente destacadas do conceito de gestão moderna, são, em verdade, instrumentos avançados indispensáveis à melhoria da administração pública, podendo conviver, com tranquilidade, com os mecanismos mais ortodoxos da Administração. A metodologia parte do geral para o particular, com preocupação de investigar o momento atual das nossas instituições. Assim, após adotar o conceito de ética concreta como a *solidariedade em movimento*, ou *postura solidária ativa*, a lupa investigativa é direcionada para o contexto de um Estado Democrático de Direito. Nesse ponto, houve a investigação do Estado brasileiro comparando a moldura constitucional com a realidade. Mais adiante, reduzindo ainda mais o objeto da investigação, é analisado o papel que o nosso Judiciário tem desempenhado, questionando seus símbolos e sua postura ética, bem como apresentando uma experiência ética desenvolvida pela Justiça Federal do Rio Grande do Norte. Depois, volta-se o olhar para os efeitos da solidariedade ativa na administração, dando ênfase na influência da ética no seu potencial humano (servidores),

examinando o erro humano e a descentralização do poder. Após, investiga o Poder Judiciário como poder instrumental, sua relação com o cidadão jurisdicionado e, em especial, com a pessoa acusada de um delito. Depois, são observadas as influências que a ética pode proporcionar em uma política orçamentária com recursos limitados. Por fim, são apresentadas as conclusões do trabalho que demonstram que, efetivamente, a ética associada ao *páthos*, isto é, a *solidariedade ativa*, representa elemento essencial para uma administração de vanguarda, representando vetor com força indutora e transformadora de uma realidade administrativa desfavorável, bem como fator facilitador para os compromissos e os engajamentos em equipe.

PALAVRAS-CHAVE: Ética, *páthos*, administração, solidariedade ativa, ética concreta.

INTRODUÇÃO

O século XX entrou para a História como o período da revolução industrial e tecnológica. Todos os parâmetros e valores foram fixados em cima dessas transformações. A velocidade das mudanças, de forma deliberada ou não, sugeria a falta de tempo para uma maior reflexão sobre nossa vida, nossas relações, nossos valores. Nosso *ethos* foi abandonado ou dele fomos despejados sob a falsa ideia de que a tecnologia, por si só, nos levaria ao eldorado da felicidade.

A globalização nos foi entregue como algo acabado, um pacote pronto. Nela o “ser” mais importante, sem olhos e sem coração, tinha o nome de Mercado. Disso decorreu um individualismo exacerbado, em um contexto que afirmava quase ideologicamente que “tempo é dinheiro”. A convivência recebeu o nome de *competição*, com a consequente

banalização das relações humanas.

Passados os primeiros momentos dessa hipnose tecnológica, está havendo a conscientização de que essa “correria” não nos trouxe o prometido bem-estar. Ao contrário, nos tirou o fôlego. A enorme desigualdade social, a violência, o desrespeito ao meio ambiente (aquecimento global) nos impõem uma reflexão sobre novos valores, ou melhor, um “sacudir a poeira” para resgatarmos nossos *verdadeiros* valores.

O presente estudo busca evidenciar que alguns desses valores, isto é, a ética e a emoção, elementos essenciais para as relações humanas de qualidade, são também instrumentos valiosos para uma ótima administração das coisas humanas nos ares da centúria XXI. E são elementos essenciais, simplesmente porque afirmativos da nossa própria humanidade.

O tema foi escolhido para demonstrar que a emoção e a ética, normalmente destacadas do conceito de *gestão moderna*, são, em verdade, instrumentos avançados indispensáveis à melhoria da administração pública, podendo conviver, com tranquilidade, com os mecanismos mais ortodoxos da Administração. Dessa forma, por exemplo, esperamos confirmar que o enfoque ético tornará a política orçamentária mais justa e mais eficaz, mesmo sob uma avaliação calcada na eficiência e direcionada para os resultados.

Assim, a intenção do estudo é investigar a ética e o *páthos* como instrumentos indispensáveis para uma administração de vanguarda. No trabalho, depois de uma breve incursão no sentido geral da palavra *ética*, haverá a preocupação de adotar um conceito atual de *ética*, bem como em trazer a lupa investigativa para o momento em que vivemos, isto é, para dentro de um contexto de Democracia e Estado Democrático de Direito. Nesse ponto, haverá investigação do Estado brasileiro dentro desse contexto, comparando a moldura constitucional com a realidade. Mais adiante, será feita uma análise do papel que o Judiciário brasileiro

tem desempenhado, questionando seus símbolos e sua postura ética e apresentando uma experiência ética da Justiça Federal do Rio Grande do Norte. Durante toda a pesquisa, haverá a preocupação de demonstrar se ética é compatível com alguns modernos conceitos e instrumentos da ciência da Administração, procurando dar aplicabilidade às soluções e respostas encontradas, com o escopo de buscar melhor desempenho da gestão judiciária.

O assunto abordado é atual e de relevância, principalmente pelas expectativas de uma sociedade cada vez mais exigente em relação à eficiência e agilidade das instituições públicas, objetivos perseguidos por um Estado que se propõe ético.

Este trabalho será realizado em uma abordagem que partirá do geral para o particular. Assim, haverá migração dos conceitos gerais para conceitos específicos, buscando, logo a seguir, materializá-los em instrumentos inovadores de aplicação real na gestão judiciária.

O trabalho será exposto em quatro capítulos. O primeiro apresenta uma proposta para o conceito de *ética*, onde haverá uma aproximação com o *páthos*, tendo a solidariedade ativa como expressão desse acostamento.

No segundo capítulo, a apresentação do Estado Democrático de Direito como entidade direcionada à utopia ética, principalmente no respeito às minorias, na busca da expansão do pacto social (integração dos excluídos) e na plena efetividade dos direitos fundamentais. Haverá aqui também uma abordagem da ética em um Estado Democrático Republicano, tendo como foco o Poder Judiciário, ressaltando a forma ética de efetivação das decisões jurisdicionais, bem como o questionamento ético dos símbolos do Judiciário (togas e colunas).

No terceiro, apresentaremos a administração e o Judiciário como destinatários naturais da ética concreta. Nesse contexto, abordaremos a ética como vetor facilitador da transparência no Judiciário e solvente

universal do conservadorismo paralisante. Aqui será demonstrado que não existe contradição verdadeira entre a ética e as exigências de eficiência e o resultado da ciência da Administração. Nessa ocasião, faremos a apresentação da ética e da emoção como diferenciais para uma gestão inovadora e de vanguarda, bem como a verificação de ser ela também um instrumental poderoso de eficiência, motivação e controle positivo.

Nesse capítulo, também será abordada a aplicação prática da ética na administração da Justiça Federal, como, por exemplo, na divisão de seus recursos e no seu planejamento orçamentário.

Por fim, serão apresentadas as conclusões e respostas às indagações formuladas. Nesse momento, em forma de enunciados, serão evidenciados os principais conceitos de aplicação ética fixados no corpo da pesquisa, todos importantes para aperfeiçoar a gestão judiciária tendo como base o envolvimento ético.

2 ÉTICA – CONCEITO GERAL

Ética, em uma forma ampla, pode ser conceituada como o ramo do conhecimento que estuda a conduta humana, estabelecendo conceitos do bem e do mal, numa determinada sociedade em determinada época².

Nesse sentido, podemos fixar a ética como a ciência da conduta, na qual os aspectos temporal e espacial ganham relevância, interferindo diretamente no objeto da ciência. Daí por que, através do tempo e do espaço, no processo histórico de civilização da humanidade, houve diversidade dos seus conceitos e valores.

Segundo Nicola Abbagnano³, há duas concepções fundamentais dessa ciência, *in verbis*:

1ª a que a considera como ciência do fim para o qual a conduta dos homens deve ser orientada e dos meios para atingir

tal fim, deduzindo tanto o fim quanto os meios da natureza do homem; 2ª a que a considera como ciência do móvel da conduta humana e procura determinar tal móvel com vistas a dirigir ou disciplinar essa conduta. Essas duas concepções, que se entremesclamam de várias maneiras na Antiguidade e no mundo moderno, são profundamente diferentes e falam duas línguas diversas. A primeira fala a língua do ideal para o qual o homem se dirige por sua natureza e, por conseguinte, da “natureza”, “essência” ou “substância” do homem. Já a segunda fala dos “motivos” ou “causas” da conduta humana, ou das “forças” que a determinam, pretendendo ater-se ao conhecimento dos fatos.

No desenrolar do estudo, como não poderia deixar de ser, a ética será tratada nas duas concepções, isto é, com abordagens finalística/filosófica e factual/realista. Dessa forma, a viagem ética ganha em praticidade e aplicabilidade, sem perder o seu viés sinalizador, utópico.

Devido à diversidade de escolas e correntes que tratam do assunto, para o trabalho será construído e adotado um conceito de *ética* que valerá como premissa verdadeira para todo o estudo. Ressalto que o trabalho utiliza a palavra *vanguarda*⁴ em seu título e por ela será limitado no aspecto temporal, daí por que o conceito de *ética* exsurgirá dos anseios e das expectativas do mundo contemporâneo. Então, deste nosso momento, deste nosso lugar e das nossas esperanças é que surgirão os elementos basilares para o conceito de *ética* acolhido.

2.1 Uma Proposta de Conceito – a Ética Concreta

O teólogo e escritor Leonardo Boff⁵, após constatar que vivemos hoje uma grave crise mundial de valores, indaga como fundar um discurso ético minimamente consistente. A resposta, segundo o autor, está no resgate da paixão (*páthos*). Suas mensagens, pela beleza e densidade, merecem transcrição:

A ética, para ganhar um mínimo de consenso, deve brotar da base última da existência humana. Esta não reside na ra-

zão, como sempre pretendeu o Ocidente. A razão, como a própria filosofia tem reconhecido, não é o primeiro nem o último momento da existência. Por isso não explica tudo nem abarca tudo. Ela se abre para baixo, de onde emerge de algo mais elementar e ancestral: a afetividade [...]. Portanto, a experiência de base não é “penso, logo existo”, mas “sinto, logo existo”. Na raiz de tudo, não está a razão (logos), mas a paixão (páthos) [...]. Pela paixão captamos o valor das coisas. E o valor é o caráter precioso dos seres, aquilo que os torna dignos do que são e os faz apetecíveis. Só quando nos apaixonamos, vivemos valores. E é por valores que nos movemos e somos⁶.

É próprio da razão ver claro e ordenar, disciplinar e definir a direção da paixão. Eis que surge uma dialética dramática entre paixão e razão. Se a razão reprimir a paixão, triunfa a rigidez, a tirania da ordem e a ética utilitária. Se a paixão dispensar a razão, vigora o delírio das pulsões e a ética hedonista, do puro gozo das coisas. Mas se vigorar a justa medida, e a paixão se servir da razão para um autodesenvolvimento regrado, então emergem as duas forças que sustentam uma ética promissora: a ternura e o vigor⁷.

Dessas premissas, pode nascer uma ética capaz de incluir a todos na família humana. Essa ética se estrutura em volta dos valores fundamentais ligados à vida, ao seu cuidado, ao trabalho, às relações cooperativas e à cultura da não-violência e da paz. É um ethos que ama, cuida, se responsabiliza, se solidariza e se compadece⁸.

Esse ethos propõe algumas tarefas prioritárias. Quanto à sociedade, cumpre deslocar o eixo da competição, que usa a razão calculista, para o eixo da cooperação, que usa a razão cordial. Com referência à economia, importa passar da acumulação de riquezas para a produção do suficiente e decente para todos. Quanto à natureza, celebrar uma aliança de sinergia entre a utilização racional do que precisamos e a preservação do capital natural. Quanto à atmosfera espiritual de nossas sociedades, importa passar da magnificação da violência, especialmente na mídia, para uma cultura da paz e do cultivo do bem comum⁹.

A solidariedade está inscrita, objetivamente, no código de todos os seres. Pois todos somos interdependentes uns dos outros. [...] A solidariedade se encontra na raiz do processo de hominização¹⁰.

Boff propõe, em resumo, um *ethos que procura, que ama, que cuida, que se responsabiliza, que se solidariza, que se compadece e que integra*. Esse discurso de Boff indicará o caminho para o estabelecimento de um conceito de ética que será adotado neste trabalho. Assim, devem estar presentes na sua delimitação as ideias de responsabilidade e de cuidado com o outro.

Nesse conceito, a ideia original e fundamental é o “cuidado com o outro”, mas em sua forma ativa, isto é, “responsabilidade com o outro”. Isso quer dizer que não basta apenas respeitar o outro, sem envolvimento. É necessário existir paixão e compromisso com o outro, agir para ele. A ética tem que intervir, tornar-se concreta, transformar, na medida do possível, realidades desfavoráveis.

A ética concreta não aceita desperdícios de talentos em uma postura de não envolvimento. Não há ética se a *indignação* não levar à *ação*. Assim, o conceito de ética deve expressar o “cuidar com paixão”. O resgate do *páthos* torna possível o movimento da ética razão (*logos*), desatando suas amarras acadêmicas e estabelecendo utilidade concreta. *O páthos mostra à ética que existem “leis” anteriores em que ela deve buscar validação, leis do movimento e da vida. Onde não há movimento e vida, não há ética.*

A ética tem que ter utilidade (porém não utilitarista), deve realizar, deve ser capaz de possibilitar a alquimia social, convencendo e fixando valores pelo exemplo, conforme nos descreve com precisão Leonardo Boff¹¹:

A ética é da ordem da prática, e não da teoria. Por isso são importantes as figuras exemplares que testemunharam em sua vida a realização de uma ética coerente. Somente exemplos luminosos são realmente convincentes.

Assim, a ética concreta, transformadora, com o necessário acostamento do *páthos*, traduz-se em *solidariedade ativa*. Dessa forma,

ética é preocupar-se com o outro, agindo para ele, é *solidariedade em movimento*. A ética ciência dará lugar à ética consciência, transformadora. Seu objeto agora pulsa, tem vida. Dessa forma, para o presente trabalho, “ética” será fixada com o significado de *postura solidária ativa*.

3 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E ÉTICA CONCRETA

Adotado o conceito de *ética* como postura solidária ativa, faz-se necessário investigar se tal conceito tem adequação perfeita com os princípios basilares do chamado Estado Democrático de Direito. Antes, porém, para melhor enfrentamento do tema, é importante, mesmo que brevemente, apresentar uma comparação com as duas outras vertentes do Estado de Direito: o Estado Liberal de Direito e o Estado Social de Direito.

O Estado de Direito emerge como uma construção própria na Alemanha, na segunda metade do século XIX, sendo depois incorporado à doutrina francesa, tendo como característica mais evidente a percepção de hierarquia das normas jurídicas, com o escopo de limitar o poder do Estado pelo Direito. A ideia de Estado de Direito carrega em si a prescrição da supremacia da lei sobre a autoridade pública¹² somada à exigência de previsão de um conteúdo mínimo de direitos fundamentais. Dessa forma, esse tipo de Estado, além da moldura normativa, possui substância ideológica fundada nas liberdades públicas.

Uma das vertentes do Estado de Direito é o Estado Liberal de Direito, cujo núcleo essencial é a chamada *limitação jurídico-legal negativa*, garantidora do livre desenvolvimento dos anseios individuais. Outra derivação está no Estado Social de Direito, que agregou ao conteúdo anterior garantias coletivas, “corrigindo o individualismo liberal¹³”.

Como o Estado Social de Direito não apresentou respostas convincentes para a igualdade material, surge o conceito de Estado

Democrático de Direito, representando uma verdadeira ruptura com os modelos anteriores, no sentido de se apresentar como um instrumental de interferência e transformação das realidades sociais.

Os professores Lenio Streck e José Moraes¹⁴, com brilhantismo, ressaltam esse aspecto do Estado Democrático de Direito, *in verbis*:

Quando assume o feitio democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade e, assim, não lhe basta limitação ou a promoção da atuação estatal, mas referenda a pretensão à transformação do status quo. A lei aparece como instrumento de transformação da sociedade, não estando mais atrelada inelutavelmente à sanção ou à promoção. O fim a que pretende é a constante reestruturação das próprias relações sociais. [...] A novidade do Estado Democrático de Direito não está em uma revolução das estruturas sociais, mas deve-se perceber que essa nova conjugação incorpora características novas ao modelo tradicional. Ao lado do núcleo liberal agregado à questão social, tem-se, com esse novo modelo, a incorporação efetiva da questão da igualdade, como um conteúdo próprio a ser buscado, garantir através do asseguramento jurídico de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade. Embora tal problemática já fosse visível no modelo anterior, há, neste último, uma redefinição que lhe dá contornos novos onde tal objetivo se coloca vinculado a um projeto solidário — a solidariedade agrega-se a ela compondo um caráter comunitário. Aqui estão inclusos problemas relativos à qualidade de vida individual e coletiva dos homens. A atuação do Estado passa a ter um conteúdo de transformação por incorporar um papel simbólico prospectivo de manutenção do espaço vital da humanidade. Dessa forma, os mecanismos utilizados aprofundam paroxisticamente seu papel promocional, mutando-o em transformador das relações comunitárias. O ator principal passa a ser as coletividades difusas a partir da compreensão da partilha de destinos. A diferença dos modelos anteriores, o Estado Democrático de Direito, mais do que uma continuidade, representa uma ruptura, porque traz à tona, formal e materialmente, a partir dos textos constitucionais diretivos e compromissórios, as condições de possibilidade para a transformação da realidade. Aponta, assim, para o resgate das promessas incumpridas da modernidade.

Percebe-se, então, que o modelo de ética adotado, isto é, solidariedade ativa ou em movimento, guarda adequação típica com

o Estado Democrático de Direito, já que ambos possuem *finalidade transformadora de uma realidade injusta*. Tal fato demonstra, simplesmente, que a ética ciência, em verdade, tem vida nas criações humanas, interferindo na sua formatação.

O potencial transformador desse tipo de Estado decorre diretamente do termo *democracia*, que hoje guarda bagagem extremamente coincidente com a ética concreta, pois pressupõe respeito às regras, tolerância, aceitação do outro, indo além da “ ‘representação de forma de governo’ para mostrar-se como um verdadeiro estilo de vida individual e social¹⁵”. Nicola Abbagnano, citando Popper, descreve com perfeição a faceta ativa desse regime político, *in verbis*:

Mais uma vez emerge o aspecto humanista como essencial para captar o sentido mais profundo da Democracia, cujo apelo ao povo é, em última análise, o apelo ao homem, como pessoa empenhada em conquistar a própria autonomia, pelo que a política se afigura como lugar de realização pessoal e comunitária. Tudo isso demanda uma Democracia como política que remova os obstáculos ao desenvolvimento e o promova em sentido integral; nessa obra de descondicionamento dos condicionamentos negativos, e de potenciamento das possibilidades positivas, a Democracia afigura-se como política que reivindica os direitos invioláveis de liberdade e justiça (próprios do homem, seja como indivíduo, seja nas formações sociais) e, ao mesmo tempo, os deveres inderrogáveis da solidariedade. Disso decorrem os três princípios da Democracia: pessoa, pluralismo e paz.¹⁶

O Estado Democrático de Direito é, pois, *em tese*, ético. A ressalva se justifica pela exigência da efetividade transformadora. Portanto, não basta a um Estado apenas possuir o rótulo constitucional de “Democrático de Direito” para qualificar-se como ético. É necessário que ele realmente atue como um instrumento da paz e da emancipação humana, em seu sentido mais profundo, dentro de uma perspectiva de presente e futuro. Nesse foco para o futuro, inclusive, está inserida a

efetiva proteção ao meio ambiente, momento sublime da *solidariedade em movimento*, porque alcança *destinatários que ainda não chegaram, em um verdadeiro “arrumar o quarto para o viajante que ainda vai chegar”*.

3.1 O Brasil, a Constituição e a Ética

Verificado que o Estado Democrático de Direito é, em tese, terreno fértil para a ética, faz-se necessário situar o Brasil nesse contexto, tendo como foco a “solidariedade ativa ou em movimento”. Para tanto, haverá uma comparação entre Documento Político de 1988 e a realidade vivenciada pelo seu povo em seu território.

A Constituição de 05 de outubro de 1988, em seu artigo 1º, além de indicar a forma do Estado brasileiro¹⁷ e a forma de governo¹⁸, também preceitua que o Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direito” e apresenta seus fundamentos, *in verbis*:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Dois dos fundamentos fixados pelo Legislador Constituinte, apresentam maior carga ética: a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Cidadania é a prerrogativa da pessoa física para exercer direitos políticos. Assim, a inclusão desse fundamento tem por objetivo indicar que a participação ativa dos indivíduos nos destinos da Nação, mais do

que um direito, é um dever de cooperação e solidariedade. Tal previsão, dentro do enfoque ético, representa uma verdadeira convocação geral para que o cidadão exercite concretamente a sua “liberdade- participação”. Ser cidadão é muito mais que delegar (votar): é também preencher os espaços vazios com uma atuação transformadora. Nesse sentido, escreveu o Professor Uadi Lammêgo Bulos¹⁹, *in verbis*:

A inclusão da cidadania nesse inciso II foi salutar. A sua presença nada tem de redundante, como querem alguns, sob o argumento de que essa expressão já está embutida na própria concepção do que seja Estado Democrático de Direito. Reforçá-la, de modo taxativo, foi a saída encontrada para expressar a idéia fundamental de que a participação do indivíduo, através do exercício dos seus direitos políticos, é preciosa para assegurar o status activae civitatis, possibilitando-lhe o exercício concreto da liberdade-participação.

Já o fundamento “dignidade da pessoa humana” representa valor constitucional supremo que veio consolidar a ideia de que o homem “é o centro, o fundamento e o fim das sociedades contemporâneas²⁰”, englobando a totalidade dos direitos e garantias individuais expressos na Constituição da República. Esse fundamento tem qualificação ética de primeira grandeza, representando um *valor da espécie*; por isso, superior e anterior a qualquer outro. Dessa pedra angular, decorrem, diretamente, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos no artigo 3º da Carta Política, agora transcritos:

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

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;*
- II – garantir o desenvolvimento nacional;*
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais regionais;*
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de*

origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O Brasil, conforme demonstram as transcrições, foi rotulado pelo Poder Constituinte Originário como um Estado Democrático de Direito. Mais que isso, a Assembleia Constituinte afirmou que o Estado Brasileiro foi constituído²¹ como Democrático de Direito.

Essa previsão, apesar de importante opção vetorial, não tem o condão, por si só, de transformar uma realidade historicamente desigual e cruel. A *opção ética* corre o perigo de esvaziar se não *materializada concretamente*.

O Estado Brasileiro, para merecer o rótulo “Democrático de Direito”, tem que se transformar em um autêntico instrumento da *solidariedade em movimento*, buscando concretizar os objetivos fundamentais da República esculpidos no artigo 3º da Constituição.

Não se pregam aqui soluções mágicas para resolver históricos problemas estruturais de um “país em desenvolvimento”, expressão, aliás, infeliz porque carrega em si própria a ideia preconceituosa da estratificação puramente econômica. *Lembro que não existe Estado pronto, daí por que todo Estado ético deve se enquadrar, sempre, como “em desenvolvimento”*, até porque a ética exige constante aprimoramento.

O que se prega é direcionamento, compromisso e ação permanentes, voltados para as transformações que resgatem a nossa dignidade. O “cuidar” institucional deve ser política de Estado, vinculando políticas de governo.

Infelizmente, no Brasil a *postura ativa de solidariedade* deixa muito a desejar. Lembro que, em estudos realizados pela ONU, o Brasil ocupa posição vergonhosa em relação à distribuição de renda. Movimentos populares de sem-terra e sem-teto reivindicam o básico óbvio: terra e

teto. O contingente de não alfabetizados e de desempregados é enorme. Doenças como malária, febre amarela e dengue são rotina nos hospitais e nos noticiários. A corrupção é grande e generalizada.

Medidas paliativas como o Bolsa Família, apesar de necessárias pela gravidade do problema, não são acompanhadas das necessárias medidas que estimulem a conquista da liberdade e da autonomia dos seus beneficiários. O que era para ser transitório assume ares de definitivo, com forte conotação *eleitoreira*²².

A falta de segurança, claramente influenciada pelos graves problemas sociais, é tratada como caso de polícia, ou melhor, como questão da “Tropa de Elite”. Pesquisa divulgada nos principais periódicos brasileiros informa que *uma*, a cada *quatro* pessoas, concorda com o uso da tortura como método para esclarecer os crimes. Cadeias abarrotadas, quase na totalidade de pobres, completam o quadro e mostram a verdadeira face do nosso “Estado Democrático de Direito”.

Fácil perceber, por tudo isso, que a população brasileira, em sua grande maioria, ainda não “viveu” a Constituição da República. Essa constatação leva à afirmação de que o Brasil Estado ainda está longe de ser ético, já que não cuida do seu povo como seria preciso, e não é, pois, um instrumento da “solidariedade em movimento”.

A percepção dessa situação tem estimulado movimentos da sociedade organizada, de profundo conteúdo ético, direcionados à concretização do resgate da dignidade humana e da cidadania. Pela inércia dos Estados, começa a florescer uma nova ideologia, livre dos rótulos já desgastados que dividiam o planeta em “esquerda” e “direita”. Essa jovem ideologia, ainda em formação, não divide o mundo, ao contrário percebe o planeta Terra como a *morada de todos*. Há aí uma inversão de *approach* importantíssima, com a *relativização da nacionalidade e valorização da consciência de gênero* — do Gênero Humano.

Leonardo Boff, com precisão, afirma categoricamente que a solidariedade está no código dos seres humanos e nas leis físicas do Universo²³:

A solidariedade está inscrita, objetivamente, no código de todos os seres. Pois todos somos interdependentes uns com os outros. Coexistimos no mesmo cosmo e na mesma natureza com uma origem e um destino comuns. Cosmólogos e físicos quânticos nos asseguram de que a lei suprema do Universo é a da solidariedade e da cooperação de todos com todos. A própria lei da seleção natural de Darwin, formulada em vista dos organismos vivos, deve ser pensada no interior dessa lei maior. Ademais, os seres lutam não apenas para sobreviver, mas para realizar virtualidades presentes em seu ser. Ao nível humano, ao invés da seleção natural, devemos propor o cuidado e o amor.

Essa nova ideologia tem como fundamento e, ao mesmo tempo, como escopo o *engajamento ativo universal*, pois a solidariedade ativa (ética concreta) é de matiz eminentemente aglutinadora. Por ela, os seres humanos devem *agir* solidariamente, independentemente da atuação paralela do Estado no mesmo sentido. Não é mais suficiente, por imposição ética, apenas o discurso de “prestar minha solidariedade”, é necessário *atuar* em solidariedade.

Importante ressaltar que esse sistema de ideias é de suma importância porque a *solidariedade ativa de gênero* resgata o ser humano como *centro das atenções* e como *núcleo das soluções*. Lembro que essa consciência devolve as instituições ao “seu devido lugar”, isto é, coloca-as como instrumentos para o bem comum.

3.2 O Poder Judiciário e a Ética Concreta

O Judiciário brasileiro, como instituição inserida no contexto nacional, também não deu vida, em sua plenitude, à Constituição da República. Esse poder, historicamente, sempre confundiu *imparcialidade* com

distanciamento. Não tirou a venda dos olhos e, por isso, não se mirou no espelho para perceber os próprios defeitos e, vendado, perdeu, ainda, a oportunidade de enxergar a realidade que o cercava.

Tradicionalista, ainda conserva certos símbolos que, em alguns casos, não são compatíveis com os princípios republicanos. Entre eles, estão as colunas dos prédios judiciários e as togas.

As colunas dão aos prédios judiciários atmosfera de templos, e as togas nos remetem aos idos tempos em que existia confusão entre religião e Estado, fixando a ideia de que o poder e a sabedoria foram concedidos diretamente por Deus.

A ética concreta, no caso, inspirada pelo princípio republicano, rejeita tais símbolos, porque eles possuem força estagnante e de estratificação das relações interpessoais, trazendo uma carga de resistência às inovações e interferindo negativamente na relação magistrado-serventário e magistrado-jurisdicionado. *O uso da toga pode induzir à errônea ideia de superioridade, divinizando uma posição que é, por definição, puramente instrumental*. O uso da toga ressalta o poder, e não a justiça; já a República e a Democracia exigem destaque para a função (fazer justiça), já que o poder é do povo.

Esse contraste fica ainda mais evidente quando falamos nos Juizados Especiais Federais, onde a grande maioria das pessoas que procura o Judiciário é desprovida de recursos materiais e, quase sempre, não alfabetizada.

Lembro que a República é fundada na igualdade formal das pessoas, pois nessa forma de governo é “intolerável o tratamento distintivo entre pessoas que se encontram numa mesma posição jurídica. Não pode haver distinções de qualquer natureza, exatamente porque essa forma de governar é incompatível com discriminação de classes, pois inexistem, na República, classe dominante e classe dominada²⁴”.

No entanto, nem tudo é escuridão! O Judiciário tem, nos últimos tempos, procurado a transformação em um poder realmente republicano e democrático. O acesso à Justiça, direito fundamental, foi ampliado com a criação dos Juizados Especiais, decorrendo daí a inclusão jurisdicional de milhares de pessoas que, antes, estavam impossibilitadas de reivindicar seus direitos.

A transparência, requisito essencial para o trato da *res publica*, hoje é um valor fixado e buscado a cada momento. A criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o combate ao nepotismo, à corrupção, o estabelecimento do teto remuneratório são outras conquistas éticas importantíssimas que dão alento e estimulam o aperfeiçoamento constante.

No entanto, é preciso avançar mais, o Judiciário precisa aderir ao movimento de *solidariedade ativa* (ética concreta), deve buscar a sua inserção real na sociedade desfazendo o equívoco secular de ter confundido imparcialidade com distanciamento. Hoje, a ética concreta exige do Judiciário não só solução para as lides, mas também participação e atitude transformadora.

Tal exigência abrange também as decisões e sentenças que devem ser impregnadas com a *solidariedade em movimento*, buscando dar total efetividade ao melhor direito, realizando, assim, a justiça palpável. Hoje, por exigência da ética concreta, as chamadas *políticas públicas* não estão mais imunes à atuação jurisdicional, principalmente quando o assunto abrange direitos fundamentais.

Nesse sentido, decisão do Supremo Tribunal Federal, da lavra do eminente Ministro Celso de Mello, *in verbis*:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO

PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO, DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, §2º) – RECURSO IMPROVIDO.

- A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).

- Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças de zero a seis anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar; injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios — que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) — não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.

- Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão — por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório — mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à “reserva do possível”.

No campo penal, por sinal o ramo de maior carga ética da ciência do Direito, não basta, quando for o caso, apenas condenar. É preciso que a sentença procure mecanismos de reversão e restauração das causas e dos efeitos do delito julgado, consolidando a ideia de que a sentença é um ato de *amor equilibrado*.

A sentença criminal, sempre que possível, verificadas as particularidades do caso concreto, não pode significar o *final do caminho*. Sua função é muito maior e mais nobre, devendo indicar *início de outro caminho*. Nenhum Estado pode ter o poder de retirar a esperança das pessoas.

Nesse ponto, porque relacionado com o assunto, me permito transcrever o final da sentença que proferi em outubro de 2007, na 2ª Vara Federal do Rio Grande do Norte, quando condenei uma jovem, à época com 20 anos, que transportava entorpecentes da Holanda para o Brasil. Na sentença, reconheci a inconstitucionalidade do dispositivo da Nova Lei de Drogas, que vedava a conversão da pena privativa de liberdade em penas restritivas de direito:

Analisaremos, agora, se a expressão “vedada a conversão em penas restritivas de direitos”, presente nos dispositivos acima referidos da nova Lei de Drogas, viola a garantia fundamental da individualização da pena prevista no art. 5º, inciso XLVI, da Carta da República.

Percebe-se, pela transcrição, que o Poder Constituinte Originário autorizou a intervenção do legislador no âmbito dessa garantia fundamental à individualização da pena, compondo tal ressalva a chamada “reserva legal simples”, isto é, submetida à mera restrição prevista em lei. Porém, tal autorização não pode ser contemplada de forma estanque e isolada de todo o contexto constitucional, sob pena de representar verdadeiro “cheque em branco” para o legislador ordinário, o que é de todo inconcebível, principalmente porque os direitos e as garantias fundamentais se destinam a impor limites ao poder do Estado, protegendo, assim, os indivíduos dos seus excessos. Assim, tais autorizações por simples restrições legais devem ser analisadas em conjunto

com o inciso IV, § 4º, artigo 60, da Constituição da República, que edifica, entre nós, o denominado “núcleo essencial dos direitos fundamentais”, instituindo a idéia de um limite do limite também para o legislador ordinário. Dessa forma, o § 4º do art. 60 da Carta Magna estabelece, imperativamente, que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais”. Então, se há tal restrição para as emendas constitucionais, mesmo com a força do quorum qualificado, é evidente que tal restrição abarca, com mais razão ainda, a legislação ordinária. Então, a legislação ordinária que regulamente dispositivo constitucional instituidor de garantias e direitos fundamentais não poderá tender a abolir tais direitos, ultrapassando o limite do limite, porque tal viés esbarrará no Princípio da Proteção do Núcleo Essencial, decorrente do próprio modelo garantístico utilizado pelo constituinte. Fica claro que a expressão “vedada a conversão em penas restritivas de direitos” contida no § 4º do artigo 33 e no artigo 44 da Lei nº 11.343/06, fixando em abstrato proibição genérica apenas pelo tipo penal sem permitir que se levem em conta as particularidades de cada indivíduo, a sua capacidade de reintegração social e os esforços envidados com vistas à ressocialização, retira qualquer caráter substancial da garantia da individualização da pena. Como já disse o Ministro Sepúlveda Pertence, “a individualização da pena, enquanto as palavras puderem exprimir idéias, é a operação que tem em vista o agente e as circunstâncias do fato concreto, e não a natureza do delito em tese”. O argumento de que, por política criminal, pode o legislador estabelecer critérios mais duros para certos tipos de crime não merece aqui prosperar, até porque a vedação fixada na Lei de Drogas também não permite a individualização da pena dentro do próprio tipo do tráfico. Portanto, a autorização incluída no art. 5º, inciso XLVI, da CR, a qual dispõe que “a lei regulará a individualização da pena[...]”, não pode ter a amplitude de tender aniquilar o homenageado princípio da individualização da pena nem tampouco ser utilizada como instrumento de proibições injustas e genéricas, como a contida no art. 33, § 4º e art. 44, ambos da Lei nº 11.343/06, sob pena de desfigurar por completo o núcleo essencial da garantia fundamental. Padece do mesmo vício e pelos mesmos fundamentos o § 1º do art. 2º da Lei 8.072, já com a nova redação inserida pela Lei 11.464/07, tendo em vista que não há diferença substancial entre “regime integralmente fechado” e o “inicialmente fechado”, quando o foco é colocado no princípio da individualização da pena. A norma continua inconstitucional, já que em abstrato, mesmo quando atendidas no caso concreto todas as condições

objetivas e subjetivas para regime menos gravoso, impõe regime padronizado mais grave, tendo como justificativa, apenas, o tipo de delito.

Dessa forma, DECLARO a inconstitucionalidade, incidenter tantum, da expressão “vedada a conversão em penas restritivas de direitos”, contida no § 4º do artigo 33 e no artigo 44 da Lei nº 11.343/06 e do § 1º, do art. 2º da Lei 8.072, já com a nova redação inserida pela Lei 11.464/07 artigos 33, § 4º, e 44 da Lei nº 11.343/06, em face da flagrante contrariedade aos direitos fundamentais da isonomia e individualização da pena, dogmas constitucionais que devem ser observados no momento da justa aplicação da lei.

Finalizando, deixo claro, com tranquilidade e firmeza, a minha indignação e contrariedade com soluções legislativas que, longe dos olhos de quem vai ser condenado, colocam o Direito Penal como principal fator para a redução da criminalidade. Rejeito, serenamente, até porque aquecido pelo manto constitucional, qualquer dispositivo que me faça punir seres humanos de forma uniforme. Com todas minhas limitações, não abro mão da responsabilidade que me foi imposta pela Constituição da República em buscar no caso concreto, para cada acusado e dentro da lei, a pena estritamente necessária e suficiente para a prevenção reprovação do delito cometido, buscando, principalmente, a recuperação do apenado e a restauração e reversão, na sociedade, dos fatores facilitadores da reincidência. Não defendo aqui a impunidade, mas a pena estabelecida após a análise das particularidades de cada caso concreto dentro dos limites que o Legislador fixar. O que se rejeita aqui são as fórmulas legislativas rígidas que impeçam as “calibragens” necessárias para uma verdadeira individualização da pena.

Em tempos de “tolerância zero” e “lei e ordem” e, principalmente, após o polêmico e magnífico filme Tropa de Elite, que, por ser polêmico e estimular o debate, nada tem de fascista, não tenho como deixar de reafirmar a minha crença inabalável de que uma vara criminal é, antes de tudo, um terreno das garantias fundamentais e instrumento da solidariedade humana. Aqui a sentença penal não é ato de vingança, mas ato de amor, de um amor equilibrado, que pune quando necessário, mas sem perder o foco preciso da suficiência e da necessidade.

Não acredito em sacos plásticos, mas na oxigenação das idéias que nos permita enxergar que não há outra saída além daquela traçada pelo nosso próprio sentido de humanidade. Precisamos tentar combater a violência, ao longo do tempo, não pela pena castigo, mas pela pena que desenha as primeiras letras dos

cadernos escolares.

Gostaria de lembrar que essa visão garantista do processo penal tem utilidade universal. Tendo destinação geral, portanto, não se direciona, apenas, como talvez nos faça supor a nossa hipocrisia, àquelas pessoas “distantes”, excluídas do contrato social, chamadas de marginais. Portanto, a adesão ao modelo humanitário, se não puder ocorrer por opção filosófica, que seja, então, pelo motivo que torna a vida maravilhosa, isto é, que a ninguém foi dado o poder de prever como será o dia de amanhã.

Quanto à acusada (nome omitido na transcrição), que errou pela 1ª vez perante o Direito Penal, levante a cabeça, reflita, cumpra com dignidade a sua pena e siga em frente com sua história de vida. A Senhora, a partir de agora, tem com a sociedade a responsabilidade e o dever ético de demonstrar que o modelo garantista do processo penal merece ser preservado.

DIANTE DO EXPOSTO, julgo procedente a pretensão punitiva deduzida pelo Ministério Público Federal, para CONDENAR a acusada (NOME OMITIDO) pelo cometimento do crime tipificado no art. 33, caput, c/c o art. 40, inciso I, todos da Lei nº 11.343/06, pelo que passo a DOSAR SUA PENA nos seguintes termos:

CONSIDERANDO que a culpabilidade da acusada é inerente ao tipo penal; que é primária e tem bons antecedentes; que a ré apresenta boa conduta social; que a personalidade da acusada não exterioriza agressividade nem tendência à reiteração criminosa; que, pelo que se retira dos autos, o que motivou a sentenciada a cometer o ilícito foi o objetivo de lucro fácil, em face da promessa de recompensa pela efetivação do transporte da droga; que as circunstâncias que envolveram a prática do delito desfavorecem a acusada, já que foi presa transportando considerável quantidade de metilenodioximetanfetamina, popularmente conhecido como ECSTASY e cannabis sativa linneu, popularmente conhecida como MACONHA. Deixo de valorar aqui a transnacionalidade do delito, também causa de aumento de pena, evitando, assim, o bis in idem; que não houve consequências extrapenais do delito; que a vítima é difusa, não individualizada, e por isso em nada contribuiu para o cometimento do ilícito, FIXO A PENA-BASE em 06(seis) anos e 04 (quatro) meses de reclusão.

CONSIDERANDO a existência da circunstância atenuante estatuída no art. 65, I, do Código Penal, já que na data do fato tinha menos do que vinte e um anos, atenuo a pena em 09 (nove) meses. CONSIDERANDO, ainda, que também presente a atenuante prevista no art. 65, III, “d”, do CP, uma vez que a acusada confessou espontaneamente o crime em Juízo, conforme

interrogatório às fls. 38/39, atenuo a sanção em 07 (sete) meses, e não havendo agravantes, fixo a pena provisória em 05 (cinco) anos de reclusão.

CONSIDERANDO, ainda, a presença de causa de diminuição de pena, constante no art. 33, § 4º, da Lei nº 10.343/06, diminuo a pena em 2/3 (dois terços), totalizando a PENA de 01 (um) ano e 08 (oito) meses de reclusão. CONSIDERANDO, por fim, a causa de aumento de pena, constante no art. 40, inciso I, da Lei nº 11.343/06 (transnacionalidade), aumento a pena em 1/2 (metade), chegando à PENA de 02 (dois) anos e 06 (seis) meses de reclusão, a qual, por ser suficiente para prevenção e repressão do delito, TORNO DEFINITIVA e CONCRETA, devendo ser cumprida, levando-se em conta o que prescreve o artigo 33, “c” e § 3º do CP, em regime inicialmente aberto²⁵ e em estabelecimento penal a ser definido pelo Juízo das Execuções Penais.

De outra parte, reconhecida a inconstitucionalidade da expressão “vedada a conversão em penas restritivas de direitos”, contida no § 4º do artigo 33 e no artigo 44 da Lei nº 11.343/06 e uma vez satisfeitos os requisitos do art. 44 do Código Penal pátrio, pois a pena aplicada não é superior a quatro anos; o crime não foi cometido com violência ou grave ameaça à pessoa; a ré é primária; e a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade da condenada bem como os motivos e as circunstâncias do delito indicam que a substituição ali prevista é suficiente à repressão do delito perpetrado, SUBSTITUO a pena privativa de liberdade fixada por duas penas restritivas de direito, nos termos do referido art. 44, § 2º, 2ª parte, quais sejam, uma prestação de serviço à entidade pública voltada para o tratamento e recuperação de dependentes de drogas (art. 46, CP), a efetivar-se em estabelecimento a ser indicado pelo Juízo da Execução, pelo período de 02 (dois) anos e 06 (seis) meses, à razão de 01 (uma) hora de tarefa por dia de condenação, nos termos do art. 46, § 3º do mesmo Estatuto Repressivo, e a outra consubstanciada na prestação de serviço à sociedade no sentido da continuidade dos estudos universitários, devendo comprovar, semestralmente, perante o Juízo da Execução, a assiduidade e o aproveitamento no curso, pelo mesmo período da condenação ou até a conclusão do curso, caso esta venha ocorrer antes.

CONDENO, ainda, a acusada, levando em conta as considerações esposadas acima, bem como o sistema trifásico da aplicação da pena, ao pagamento de multa correspondente a 200 (duzentos) dias-multa e, considerando a má situação econômica da acusada, FIXO o valor do dia-multa em 1/30 (um trigésimo) do salário-mínimo vigente na data do crime²⁶, o que totaliza R\$

2.533,00 (dois mil, quinhentos e trinta e três reais), quantia esta sujeita à correção monetária, devendo ser liquidada por cálculo da Contadoria do Juízo, extraindo-se, após o trânsito em julgado desta decisão e em caso de inadimplemento do sentenciado, certidão da sentença para fins de execução do valor devido nos termos da Lei de Execução Fiscal (art. 51 do Código Penal, com a redação determinada pela Lei nº 9.268, de 1º de abril de 1996).

Pelas condições financeiras da ré, autorizo o parcelamento da multa penal em parcelas correspondentes à soma das médias finais dos dois primeiros semestres freqüentados na universidade após a condenação.

IV – DISPOSIÇÕES FINAIS

Tendo em vista que a acusada não tem boas condições financeiras, determino a expedição de ofício ao Magnífico Reitor da Universidade de Jaraguá do Sul, com as nossas homenagens, para a verificação da possibilidade daquela prestigiosa Instituição de Ensino Superior participar do processo de reintegração da condenada, com a concessão de bolsa de estudo, total ou parcial, em favor da reeducanda. Deve acompanhar o ofício a presente sentença.

A sentença, observando o caso concreto, além da aplicação da pena, procurou estabelecer condições para a restauração e reversão dos fatores facilitadores da reincidência. Assim, foram incluídas condições que estimulam o apenado na direção da restauração da sua personalidade.

Ademais, também há na sentença a tentativa de mobilização da sociedade (no caso, uma universidade) no processo de reinserção social da apenada. Assim, na peça jurisdicional, houve preocupação com a história do apenado e com o seu futuro.

A sentença, dadas as condições concretas do caso, *procurou ser um início, e não um fim do caminho. Presente nela, então, a solidariedade ativa, isto é, a ética concreta.* Informo que o processo está em grau de recurso no Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Em suas razões recursais, o Ministério Público Federal disse que a “sentença penal condenatória é ato de vingança do Estado, e não de amor” e que “por amor,

também se mata”. Informo, ainda, que essa jovem pobre, hoje, voltou a morar com os pais, está estudando na universidade e comprovando, semestralmente, perante a 2ª Vara, aproveitamento e assiduidade (assiduidade beirando 100%; e média final, no último semestre, de 8,01).

Por tudo que foi verificado das decisões *coladas*, fica claro que o Judiciário é o destinatário natural das imposições da ética concreta. Como o magistrado cria uma “regra específica” para cada caso que julga, tem poder instrumental para transformar realidades, motivo porque dele é exigido, com mais vigor, postura solidária ativa.

3.2.1 Projeto *Sol Redondo* – a Justiça Federal em solidariedade ativa

Neste trabalho, adotamos o conceito de *ética* como solidariedade ativa ou em movimento, fixando a ideia de que o comportamento ético não pode ser contemplativo, mas, sim, de ação.

Com essa ideia sedimentada entre as pessoas que atuam como servidores e juízes na Seção Judiciária da Justiça Federal do Rio Grande do Norte, está sendo implantado, sob a coordenação da 2ª Vara Federal, especializada em matéria criminal, um projeto que recebeu o nome de *Sol Redondo*.

Antes da explicação dos objetivos do projeto, faz-se necessário informar o porquê da escolha da denominação *Sol Redondo*. *Primeiro*, porque significa um contraponto à ironia perversa da expressão “ver o sol nascer quadrado”. O nome quis indicar que não é ético brincar com o infortúnio alheio, até porque isso nos faz perder a sensibilidade, e sem ela chegamos à indiferença. *E não há nada mais antiético do que a indiferença*. *Segundo*, porque a palavra *sol* está presente no início do vocábulo “*solidariedade*”. *Terceiro* porque o Sol, nosso “Astro Rei”, aquece e representa vida, produz energia criadora e transformadora.

Quarto, porque o termo *redondo* também expressa que o projeto não tem cabeceira, não tem dono, buscando aglutinar pessoas e instituições em volta de uma ideia de postura solidária ativa.

O projeto *Sol Redondo* nasceu de uma constatação: na maioria quase absoluta dos casos de delitos de menor potencial ofensivo, os acusados não eram alfabetizados e continuavam nessa condição após a solução das suas pendências penais. Foi verificado também, pela obviedade, que esse tipo de criminalidade tem forte causa social. Em muitos casos, a falta de possibilidade era o principal fator indutor ao crime (principalmente nos delitos contra o meio ambiente). Essas pessoas, após cumprir as condições da transação penal, da suspensão do processo ou a pena alternativa, continuavam sem nenhuma possibilidade de modificar a sua vida. A causa do problema continuava presente, levando, não raras vezes, o indivíduo à reincidência.

Sem aprofundar a questão, está razoavelmente consolidado que a maioria das pessoas cumpre as leis inspirada no chamado *contrato social*, instrumento não assinado, mas registrado no “DNA” da vida em comunidade. Então, se alguém deixa de obedecer a um comando legal sem justificativa, haverá, em decorrência, a sanção pela quebra do referido pacto.

Até aí tudo coerente e perfeito. Porém, o que fazer com a pessoa que descumpriu a lei quando, por um motivo outro, estava excluída do “contrato social”? O que fazer com essa pessoa que não foi beneficiada pelo pacto social? Apenas puni-la? O juiz tem legitimidade para punir quem não participou do pacto? Não há aí responsabilidades concorrentes (sentido amplo)? É possível compensá-las? Como?

Buscando dar respostas a essas indagações é que a 2ª Vara Federal/RN começou a esboçar o projeto *Sol Redondo*, buscando dar legitimidade à punição, conciliando a sanção com a inserção social, em uma espécie de compensação de responsabilidades. O projeto recebeu a

seguinte justificativa formal:

O analfabetismo e a falta de qualificação profissional têm sido fatores importantes de indução à criminalidade. A falência das políticas públicas que visem à recuperação e a reinserção social das pessoas que cometeram delitos, evidenciada pelo total colapso do sistema penitenciário brasileiro, agrava o problema provocando alto índice de reincidência criminal. O projeto Sol Redondo, com acompanhamento multidisciplinar, pretende ampliar as possibilidades de recuperação dessas pessoas, disponibilizando cursos de alfabetização e qualificação profissional como condição para a transação penal ou para suspensão do processo, além de fixar a obrigatoriedade dos cursos como pena alternativa.

O começo da implantação do projeto teve a colaboração decisiva do Banco do Brasil e da Fundação Banco do Brasil. O Banco do Brasil acenou com a possibilidade de doação de computadores para montar uma “oficina” de inclusão digital.

A Fundação Banco do Brasil colocou à disposição do projeto toda a experiência e tecnologia há anos já utilizada pela fundação para a alfabetização de adultos (projeto *BB Educar*), com utilização do método Paulo Freire, com prazo estipulado de seis meses para efetiva alfabetização. As aulas terão duração diária de duas horas, de segunda a sexta-feira, durante aqueles seis meses. As duas primeiras turmas (20 alunos cada) deverão iniciar as aulas no início de maio, e serão integradas por pessoas condenadas às penas alternativas, beneficiadas com a transação penal ou com a suspensão condicional do processo. Lembro que a obrigatoriedade de assiduidade e aproveitamento estará fixada no termo da transação ou na sentença. As aulas ocorrerão no anexo da Justiça Federal, onde a Direção do Foro está construindo salas para acolher o programa.

Outro aspecto interessante do programa é a possibilidade de o réu que já tenha completado o Ensino Médio participar como instrutor de alfabetização. Em apenas 40 horas, a Fundação BB treina um instrutor. Já há

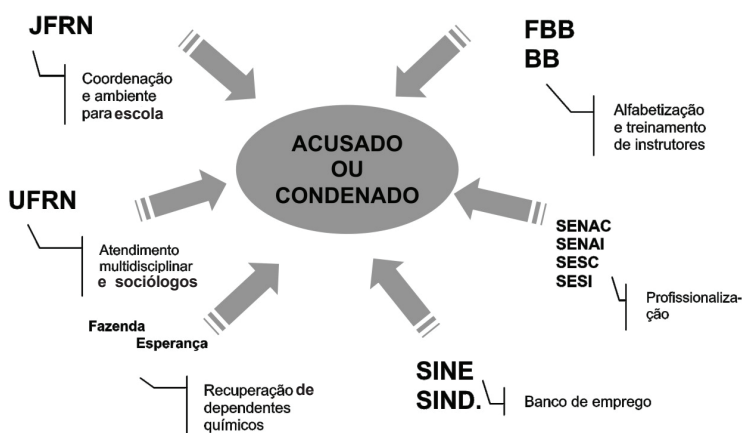
um acusado, com 22 anos²⁷, indicado para o curso de formação de instrutores que acontece em maio.

No mesmo anexo, funcionará a oficina de inclusão digital, com a participação de instrutores do Senac. Nele também ficará a sala do acompanhamento multidisciplinar, com foco nas áreas de Sociologia, Psicologia e Assistência Social, provavelmente sob a coordenação e cooperação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte²⁸.

O Senac também disponibilizará bolsas de cursos profissionalizantes para o projeto. Também já estão agregados ao projeto *Fazendas Esperança*, referência em recuperação de dependentes químicos, com sede em todo o Brasil, havendo ainda a previsão de oferta de aulas de português para os condenados estrangeiros.

O projeto tem como metas a humanização do processo e da pena, a reinserção social dos apenados e a redução da reincidência perante a Justiça Federal, em 70%, em um prazo de oito anos. Apresento, para melhor visualização, o esquema do projeto *Sol Redondo*, em fase de instalação na Seção Judiciária da Justiça Federal do Rio Grande do Norte:

PROJETO SOL REDONDO



Importante ressaltar que, em um país com grandes carências, os órgãos públicos não podem se contentar em apenas cumprir suas funções institucionais. É necessário um *plus* na atuação governamental que represente a solidariedade ativa. O projeto *Sol Redondo* é a demonstração de que a Justiça Federal do Rio Grande do Norte busca a sua consolidação ética.

4 A SOLIDARIEDADE ATIVA E A ADMINISTRAÇÃO

A velocidade vertiginosa e a complexidade do mundo globalizado têm exigido das sociedades capacidade de adaptação e de reestruturação para atender às novas demandas. Tais mudanças não se limitam ao chamado *mercado*, entidade oculta das relações privadas, atingindo também o espaço de atuação da Administração Pública.

As rápidas transformações tornaram obsoleto o modelo burocrático de Administração Pública. Esse modelo tinha uma estrutura centralizada e hierarquizada, e sua aplicação prática resultou na despersonalização do relacionamento interpessoal e no uso excessivo dos formalismos, fatores que potenciaram uma elevada resistência à mudança e geraram o corporativismo funcional, com perda da eficiência.

Assim, o modelo burocrático, paulatinamente, foi dando lugar a um modelo de gestão direcionado ao resultado e à qualidade dos serviços, com forte delegação de poder, apresentando uma estrutura funcional mais homogênea e compromissada com as metas da administração, agora acordadas e fixadas em um trabalho conjunto com gestor/líder. Essa exigência de reestruturação teve como escopo final a excelência de desempenho, que deve ser mensurada pelos resultados concretos produzidos.

A imposição constitucional do princípio da eficiência, esculpido

no artigo 37 da Constituição da República, não deixou dúvida acerca dessa aspiração da sociedade brasileira, que clama por novos padrões gerenciais no setor público.

A palavra *eficiência* traz embutida a ideia de prioridade ao resultado, novo paradigma para a Gestão Pública. Urge, então, que uma nova cultura administrativa viabilize a construção de um “Estado Brasileiro Forte”, sinônimo de autoridade instrumental de cidadania.

Para isso, faz-se necessária a inserção de novos mecanismos e conceitos da ciência da Administração (análise dos *stakeholders*, conectividade, parcerias, *benchmarking*, etc.), que, somados a uma mudança cultural (descentralização, diminuição de poder, visão de longo prazo), permitam um planejamento e a implementação de uma administração de alto desempenho.

Dessa forma, com contínua busca da excelência administrativa, chegaremos à Administração (gestão) de Alto Desempenho, *caracterizada pelo foco democrático em resultados (participação), pela destinação universal e abrangente desses resultados (socialização), bem como pela transparência (controle).*

Nesse contexto, queremos demonstrar que a ética concreta pode ser um valioso instrumento da gestão pública, podendo, perfeitamente, guardar sintonia com um ambiente direcionado ao resultado.

A tranquila convivência entre a gestão direcionada ao resultado e à solidariedade ativa, aliás, já havia sido prevista pelo Legislador Constitucional, tendo em vista que inseriu o princípio da eficiência justamente após os princípios constitucionais administrativos de acentuada carga ética, isto é, após os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, im-

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (grifei).

Em verdade, a inclusão do princípio da eficiência no referido artigo²⁹ reforça o conceito da ética concreta, pois informa que a atuação do Estado Ético não pode prescindir do resultado. Então, mesmo que o Estado atue com legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, se não apresentar resultados concretos (for ineficiente) e não cuidar bem dos seus cidadãos, não será ético, porque não atingiu os objetivos *da solidariedade em movimento*.

Fica evidente, pela leitura do artigo transcrito, a amarração desses dois aspectos dessa nova realidade: *controle e ação*. Um não vive sem o outro. *Só controle representa inércia e estagnação; só ação resulta em autoritarismo e prepotência*.

Na gestão pública, há uma saudável negação ética a um adágio popular, pois *os fins não justificam os meios*, nela, ao contrário, *os meios é que justificam (legitimam) os fins*.

O Professor Uadi Lammêgo Bulos³⁰ com propriedade acentua esse caráter ético realizador, fixado pelo princípio da eficiência, *in verbis*:

A inserção do princípio da eficiência, ao lado de vetores clássicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, calcou-se no argumento de que o aparelho estatal deve se revelar apto para gerar benefícios, prestando serviços à sociedade e respeitando o contribuinte. Eficiência, “voz” que adjetiva o princípio em análise, traduz idéia de presteza, rendimento funcional, responsabilidade no cumprimento de deveres impostos a todo e qualquer agente público. Seu objetivo é claro: a obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços públicos, satisfazendo as necessidades básicas dos administrados.

4.1 A Ética Concreta e o Potencial Humano da Administração

Com a superação do modelo burocrático de administrar, houve

profunda mudança nas relações interpessoais no seio da Administração. Até a nomenclatura foi alterada, caindo em desuso a expressão *máquina administrativa*, termo adequado ao modelo anterior. A expressão indicava, precisamente, a forma como o servidor público era visto pelos seus “superiores”, isto é, como uma mera peça em uma engrenagem.

Dessa visão distorcida, decorria a não participação dos servidores no planejamento e na fixação das metas das entidades públicas, bem como a menor tolerância com os seus erros no desempenho da função. Assim, havia superficialidade nas relações interpessoais, consagrada na infeliz e opressora expressão “ninguém é insubstituível”.

A moderna Administração procura enxergar cada servidor como um colaborador, ressaltando suas qualidades e valorizando suas características individuais. Agora a expressão-chave é “ninguém é substituível”, em um direcionamento administrativo que visa restaurar a autoestima do servidor e convencê-lo a aderir aos compromissos da administração.

Notaremos, agora, que os conceitos da moderna ciência da Administração em relação ao potencial humano, em verdade, representam verdadeira consolidação de uma visão ética anterior, significando uma mudança comportamental de primeira grandeza.

Assim, procuraremos enxergar, nos instrumentos modernos da gestão das potencialidades humanas, as faces do modelo do *ethos* apresentado por Boff, isto é, aquele que procura, que ama, que cuida, que se responsabiliza, que se solidariza, que se compadece e que integra. Perceberemos que essas ações da ética concreta, em verdade, foram absorvidas e hoje representam paradigmas da moderna convivência intrainstitucional.

Essa nova prática, apesar de desenvolvida por razões utilitaristas e não filosóficas, isto é, a busca do maior rendimento das instituições públicas, induz a ciência da Administração a repensar seus vetores e

acaba por consolidar valores éticos de grande repercussão na maneira de administrar os interesses humanos.

4.1.1 O erro humano na gestão pública – o *ethos* que cuida

O ser humano possui, dentre outras, duas características intrínsecas: falibilidade e imprevisibilidade. Conhecer e administrar essas duas características é o desafio do líder, do pai, do educador e de todos nós que temos que nos relacionar permanentemente com seres humanos. Administrar bem ou mal essas duas características pode ser o fator decisivo para obter felicidade e sucesso no trabalho e na vida pessoal³¹.

Como disse o Professor Mauriti, o erro faz parte da falibilidade humana. Tal constatação, em tom conformado, até já virou adágio popular: “Errar é humano”. Dentro dessa realidade, como deve a ética prática encarar a questão?

Antes de enfrentarmos a indagação, faz-se necessário comparar como o erro é tratado nos dois modelos de gestão que colocamos em contraste: o modelo burocrático e o modelo de gestão voltado ao resultado e à qualidade total.

No primeiro, o erro representa momento de grande tensão, porque está associado à consequência e à repreensão. Como a estrutura é hierarquizada, o erro é tratado buscando excluir a “culpa” da camada superior. Assim, a preocupação é identificar a pessoa que errou para que o superior hierárquico possa “tomar as providências cabíveis”. Aqui, é comum o uso da palavra *culpa*, que traz, com o significado, um verdadeiro fardo para a pessoa identificada como a que falhou.

No segundo, isto é, no modelo preocupado com a qualidade, *culpa* é substituída por *responsabilidade*. Aqui, como há compromisso dos funcionários com o resultado da organização, a energia da reação ao erro é direcionada para a identificação do procedimento que induziu à falha,

buscando transformar um fato não almejado (erro) em oportunidade para melhorar os métodos e processos de produção e decisão. O erro aqui é tratado como oportunidade de aperfeiçoamento, e a responsabilidade é diluída pelo engajamento do objetivo comum.

A diferença de enfoque leva o primeiro modelo a direcionar o trabalho *para não errar e o segundo a direcionar o trabalho para produzir. Um foca no controle, outro na finalidade.*

Evidentemente, o segundo modelo apresenta aporte ético prático, pois direciona as energias para identificar e reparar o erro (e não a pessoa que errou), bem como, por intermédio do aperfeiçoamento, há a preocupação em prevenir possíveis falhas futuras.

Agora temos como responder à indagação formulada acima: *dentro da realidade de que “errar é humano”, como deve a ética prática encarar a questão?*

Primeiro, ressaltando essa humanidade, por definição, imperfeita. Não ser perfeito, para a solidariedade ativa, representa movimento, vida. Simboliza, ainda, *a virtude original, de essência libertadora* que não se confunde e faz contraponto com o *pecado original* que aprisiona. Tal condição informa que há, em cada um de nós, espaço para ser preenchido. Preocupar-se com o erro (pecado) é aderir à “*crucificação*”, refletir com o erro, aprender com ele e procurar repará-lo é pura “*ressurreição*”.

Segundo, afirmando o conceito da ética, cuja ideia original e fundamental é o “cuidado com o outro”, mas em sua forma ativa, isto é, ter “responsabilidade pelo outro”. Isso quer dizer que não basta apenas respeitar o outro, sem envolvimento. É necessário compromisso com o outro, agir para ele. A ética tem que intervir, tornar-se concreta, transformar, na medida do possível, realidades desfavoráveis.

Assim, a ética prática exige ação quando ocorre um erro, em uma postura solidária ativa que se desenvolve em três momentos:

primeiro, identificando a falha; *segundo*, ajudando a reparar o erro, independentemente de quem o tenha ocasionado; e *terceiro*, prevenindo para que o mesmo erro não volte a ocorrer. A ética concreta administrativa, assim como a ética substancial da vida, é um constante avaliar, validar ou revisar procedimentos. Ensina Leonardo Boff³² sobre o *ethos* que cuida:

O cuidado assume uma dupla função: de prevenção a danos futuros e de regeneração de danos passados. O cuidado possui esse condão: reforçar a vida, zelar pelas condições físico-químicas, ecológicas, sociais e espirituais que permitem a reprodução da vida e de sua ulterior evolução.

O ethos que cuida e ama é terapêutico e libertador. Sana chagas, desanuvia o futuro, traz segurança, exorciza medos e cria esperança. Com razão, diz o psicanalista Rollo May: “Na atual confusão de episódios racionalistas e técnicos, perdemos de vista o ser humano. Devemos voltar humildemente ao simples cuidado. É o mito do cuidado, e somente ele, que nos permite resistir ao cinismo e à apatia, doenças psicológicas de nosso tempo”. (Eros e repressão, Vozes, Petrópolis 1982, 340)

Esse ambiente ético em uma organização onde existe o cuidado com o outro permite uma atuação administrativa criativa, inovadora e ágil, já que sem as amarras paralisantes do medo do erro. Esse tipo de enfrentamento do erro se aproxima muito da visão de Popper e de Bachelard³³, que insistiram na importância epistemológica e pedagógica do erro, *in verbis*:

O que poderemos chamar de método das ciências consiste em apreender com os próprios erros de modo sistemático: em primeiro lugar, correndo riscos, ousando cometer erros — ou seja, propondo novas e audazes teorias; em segundo lugar, procurando sistematicamente os erros cometidos — ou seja, analisando e examinando criticamente as nossas teorias. (Popper)

O erro é uma das fases da dialética que compete necessariamente atravessar. Ele dá origem a indagações mais precisas e é o elemento motor do conhecimento. (Bachelard)

A solidariedade ativa é, pois, instrumento administrativo de suma importância porque transforma o erro em possibilidade de aperfeiçoamento, em uma alquimia que não resulta em inibição da atividade criadora dos funcionários. Nela, também está embutida a ideia de compromisso com o aperfeiçoamento, enfim, com o futuro.

Tal postura não representa indiferença com o erro, mas diferença perante o erro. Nela o erro não é banalizado, ao contrário, é encarado como oportunidade de aprimoramento decorrente da falibilidade e da imprevisibilidade humana.

4.1.2 A descentralização do poder e o compromisso na gestão pública — o *ethos* que integra

O trânsito para o modelo pós-burocrático tem sido lastreado por mudanças estruturais significativas, que visam reverter a estrutura hierarquizada e estratificada antes existente. Nesse sentido, uma das principais características do novo modelo de gestão direcionado para o resultado é a descentralização do poder, buscando, sempre que couber, a devolução da autoridade de decisão para os escalões inferiores, bem como o compromisso de cada funcionário com o sucesso da organização.

Sem perceber, a ciência administrativa acolheu o conceito da *ética concreta* em uma de suas várias faces, identificadas por Leonardo Boff com o *ethos* que integra.

A percepção de integração de todos na administração de interesses comuns, o que poderíamos chamar de “democracia administrativa”, tem profundo conteúdo ético porque estabelece comunicação horizontal nas relações interpessoais de trabalho, facilitando a efetiva participação dos atores administrativos nas soluções dos problemas da organização. Ademais, quebra a tensão do ambiente de trabalho³⁴, favorecendo, com o

relaxamento, o afloramento do real potencial de virtudes das pessoas que trabalham na organização.

Esse tipo de estrutura facilita o engajamento, que é o juntar forças pelo compromisso e pelo convencimento, criando um ambiente propício de responsabilidade comum pelo todo. Tal integração tem forte carga simbólica que, apesar de não percebida claramente pela razão, tem sentido profundo, deixando marcas de luz no inconsciente coletivo e individual das pessoas. Lembro que a sensação de pertencer ao grupo, de ser aceito por ele, traz segurança, se constituindo em importante fator de desenvolvimento pessoal e elemento imprescindível na constante busca da felicidade.

A carga simbólica do “*ethos* que integra” foi percebida pelo teólogo Boff, conforme se depreende dos trechos a seguir³⁵:

Em São Francisco, emerge poderosamente, sem que tivesse consciência elaborada disso, uma fecunda experiência do ethos seminal, quer dizer, uma forma nova de organizar e de encher de valores a morada humana (ethos).

Nele não temos a ver apenas com um discurso poético-religioso sobre as coisas. Elas servem de vestimenta para um discurso mais profundo, aquele do inconsciente que tocou o seu Centro e com ele o Mistério de ternura que integra todas as coisas. Os elementos cantados como o Sol e a Terra, o fogo e a água, as plantas e o vento e mesmo a morte, chamada de irmã, se transfiguraram em símbolos de uma total integração, articulando a ecologia exterior (os elementos naturais) com a ecologia interior (o caráter simbólico deles na psique). O Cântico é a expressão acabada da completa integração da nossa dimensão de céu com a nossa dimensão de terra.

A descentralização do poder, como é óbvio, pressupõe a delegação de poder. Aqui alguém abre mão de parcela do poder que possui, autorizando que outro exerça, em seu nome, a parcela do poder destacado. Essa situação embute uma faceta da solidariedade ativa

reconhecida por Boff como o *ethos que se responsabiliza*.

No caso, quem delega está assumindo que “outro pode fazer o serviço como se ele fora”, em um dizer implícito “pode deixar, eu garanto, eu me responsabilizo pelas atitudes dele”. Ao mesmo tempo, quem recebe a parcela de poder também se responsabiliza, assume o compromisso ético de fazer o melhor. Nesse sentido, diz Boff³⁶:

Responsabilidade é a capacidade de dar respostas eficazes (responsum, em latim, donde vem responsabilidade) aos problemas que nos chegam da realidade complexa atual. E só o conseguiremos com um ethos que ama, cuida e se responsabiliza. Responsabilidade surge quando nos damos conta das consequências de nossos atos sobre os outros e a natureza.

A responsabilidade revela o caráter ético da pessoa. Ela se percebe co-responsável junto com as formas co-diretivas da natureza pelo futuro da vida e da humanidade. Ao assumirmos responsavelmente nossa parte, até os ventos contrários ajudam a conduzir a Arca salvadora ao porto.

Assim, claro está que a solidariedade ativa, o nosso conceito de *ética prática*, como sua própria denominação sugere, é instrumento de integração importantíssimo, pelo potencial de aglutinação que detém. Por isso, possibilita a transformação da competição em convivência integrada. A recíproca postura solidária ativa permite que pessoas que pertençam a uma mesma organização pública busquem, sem competição, uma sinergia direcionada aos objetivos comuns. Aliás, o deslocar do eixo da competição para a cooperação é identificado por Leonardo Boff como uma das tarefas prioritárias do *ethos* que se responsabiliza:

“Esse *ethos* propõe algumas tarefas prioritárias. Quanto à sociedade, cumpre deslocar o eixo da competição, que usa a razão calculista, para o eixo da cooperação, que usa a razão cordial. Com referência à economia, importa passar da acumulação de riquezas para a produção do suficiente e decente para todos. Quanto à natureza, celebrar uma aliança

de sinergia entre a utilização racional do que precisamos e a preservação do capital natural. Quanto à atmosfera espiritual de nossas sociedades, importa passar da magnificação da violência, especialmente na mídia, para uma cultura da paz e do cultivo do bem comum.

4.2 Judiciário como Poder Ético Instrumental

A partir dos anos 80, intensificaram-se os movimentos reformadores em busca de uma Nova Gestão Pública. A adaptação das organizações governamentais aos desafios da atualidade requer bem mais do que a simples incorporação dos conceitos e práticas da boa gestão empresarial³⁷.

Como bem destacam os professores Cunha e Otero, as evoluções administrativas normalmente acontecem antes na iniciativa privada, na qual a enorme e acirrada disputa pelo mercado (busca do lucro), conjugada a uma maior liberdade de gestão, induz a um constante aperfeiçoamento dos métodos e procedimentos da atividade empresarial.

Por esse motivo, a ciência da Administração estabeleceu os seus conceitos e as suas práticas, originalmente tendo como destinatários o empresário e sua clientela. Aqui se buscava a forma mais eficaz, nela incluindo o menor custo e a maior rentabilidade, para vender alguma coisa ou algum serviço.

Porém, como já dito pelos referidos professores, o desenvolvimento da Gestão Pública representa muito mais que a simples incorporação dos conceitos e das práticas da boa gestão empresarial. Mais ainda: alguns conceitos devem ser adaptados e, em certos casos, recriados por absoluta inadequação quando transplantados do ambiente privado para o público.

Por esse motivo, antes de entrar na questão ética que envolve a relação entre as pessoas e o Poder Judiciário, necessária se faz uma abordagem sobre alguns conceitos que, se usados equivocadamente

podem direcionar a atuação administrativa judiciária para um desvio ético.

Um conceito que merece a nossa atenção é expresso pela palavra *cliente*. Cliente, para a gestão empresarial de iniciativa privada, é a pessoa (física ou jurídica) potencialmente consumidora de um bem ou serviço.

Essa pessoa representa o destinatário e o alvo de toda atividade empresarial privada. O termo *alvo* foi utilizado porque tal atividade empresarial, com raras exceções, é sempre submetida a uma acirrada competição, motivo por que desenvolveu uma postura reconhecida como “agressiva³⁸” na busca por novos clientes.

Daí os conceitos, frequentemente utilizados nessa seara, de *gestão direcionada ao cliente* e *cliente alvo*. Aqui o cliente é realmente um alvo, é caçado na “selva mercado”, às vezes com armadilhas que, de tão sutis, são eticamente questionáveis, já que o levam a comprar o que não precisa ou o que já tem.

Esse conceito de *cliente*, entretanto, é totalmente inadequado para uma relação entre as pessoas e o Poder Judiciário republicano, a começar pela própria característica da inércia³⁹, ou melhor, pelo estado latente da jurisdição. O termo, em verdade, é mais do que inadequado, é inservível em um contexto de Judiciário republicano.

O Estado republicano, em um enfoque vinculado à atividade administrativa, tem como ideia essencial o *cuidar responsável de bens e interesses de todos*.

Quando essa essência republicana é associada ao princípio democrático, que define democracia como *governo do povo, para o povo, pelo povo e em benefício dele*, fica evidente que o usuário do Judiciário assume, também, concomitantemente, a posição soberana de dono do poder. Tal posição, portanto, não guarda a mínima adequação típica com o conceito de *cliente*, que por isso não tem aqui serventia.

Assim, a pessoa que procura o Judiciário, é possível afirmar, exercita posse e domínio finalísticos sobre esse Poder, legitimada que está pela Escritura Política, promulgada e registrada, na História, em 05 de outubro de 1988.

O exercício pleno dessa posse e desse domínio é conhecido como *cidadania*. Assim, *cliente para o Judiciário é o cidadão jurisdicionado*.

Dessa forma, o exercício pleno da cidadania leva o cidadão jurisdicionado a uma posição de dupla evidência perante o Judiciário: a de usuário e de supervisor⁴⁰ dos serviços judiciários.

Tal visão republicana e democrática é de suma importância, porque evita desvios éticos na administração, representada pela odiosa postura funcional, felizmente cada vez mais rara, do “prestar um favor”, do “dar um jeitinho” e do “quebrar um galho”.

Então, finalisticamente, o cidadão jurisdicionado é Dono do Poder, e como tal, merece e deve ser tratado. Assim o Judiciário só se legitima como poder, se exercê-lo de forma instrumental, uma ferramenta de justiça e democracia.

4.2.1 A administração solidária ativa e o cidadão jurisdicionado

Fixado o conceito de *cliente* do Judiciário como *cidadão jurisdicionado*, faz-se necessário fixar o procedimento ético prático que deve regular as suas relações com a Administração Judiciária. A *solidariedade ativa* em relação ao cidadão jurisdicionado deve englobar todos os sentidos do *ethos* fixados por Leonardo Boff. Deve, pois, amar, cuidar, se responsabilizar, se solidarizar, se compadecer e integrar.

Em primeiro lugar, o cidadão jurisdicionado *deve ter amplo e facilitado acesso* ao Poder Judiciário. Esse amplo acesso deve ser entendido sob dois sentidos: o *primeiro* se refere ao *amplo acesso à*

jurisdição, corolário da garantia constitucional ao direito de ação.

Nesse sentido, o Estado brasileiro, através do Poder Legislativo, deve criar mecanismos que facilitem o exercício do direito de ação e que garantam tutela jurisdicional em tempo razoável. Podemos citar como exemplo a Lei nº 10.259/01, que instituiu os Juizados Especiais Federais, trazendo ao Judiciário uma enorme demanda reprimida, principalmente de pessoas com pouco ou nenhum poder aquisitivo. Tal enfoque representa a universalização concreta do direito de ação, representando um viés ético de integração. Aqui está presente, pela ação do Estado, o *ethos que cuida e integra*.

O *segundo sentido* é aquele físico, expresso no livre acesso à administração judiciária, incluído, como não poderia deixar de ser, o direito de ser recebido pelo magistrado. Lembro que o Estatuto da Advocacia prevê, expressamente, ao advogado, o direito de ser recebido pelo juiz. O que dizer, então, do direito da parte, cidadão jurisdicionado e “dono do poder”?

Abro aqui um parêntese, para constatar que essa visão democrática adiciona um novo significado à expressão “o advogado é indispensável à administração da justiça”, presente no artigo 133 da Constituição da República, agora transcrito: “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

Tal previsão, então, também quer expressar que a indispensabilidade do advogado à administração da Justiça não atende apenas a um possível interesse de classe, mais que isso, *a presença desse profissional é importante também por uma exigência democrática, já que esses profissionais representam, perante a Instituição, os verdadeiros “donos do poder”, o povo*.

Não devemos esquecer que o Judiciário administra um dos mais

caros bens da humanidade, isto é, a JUSTIÇA. Lembro que *justiça não é um conceito abstrato, acadêmico. Justiça é concreta e se traduz em liberdade, segurança e patrimônio.*

A pessoa injustiçada é infeliz e angustiada. Nesse sentido, o Judiciário lida com as “almas” das pessoas. Por isso, não se pode esquecer de que os processos possuem olhos, expectativas e esperanças. Cada um representa uma história, o roteiro de uma tragédia⁴¹ humana. Nesse sentido ético humanístico, processo é um drama humano. Nesse contexto, *a sentença deve ser um ato de amor que tende a amenizar um drama humano.*

A solidariedade em movimento exige dos juízes e servidores do Judiciário uma postura ativa de amor, cuidado e responsabilidade com os processos e seus protagonistas.

Devemos entender os nervosismos e as tensões expressadas pelas partes quando procuram a administração judiciária. Devemos, muitas vezes, relevar certas condutas que talvez expressem angústias.

Receber um cidadão jurisdicionado, em uma *postura solidária ativa, talvez seja uma oportunidade rara de exercitar o amor.* Buscando inspiração em um método budista de meditação, de extrema generosidade, chamado *respiração Tonglen*, em que se inspira o sofrimento e se expira a alegria, transformando energias, o atendimento judiciário deve transformar angústias em serenidade e paz, *vivenciando o ethos que ama e cuida.* Leonardo Boff o descreve de forma bonita e suave⁴²:

Quando o outro irrompe à minha frente, nasce a ética. Porque o outro me obriga a tomar uma atitude prática de acolhida, de indiferença, de rechaço, de destruição. O outro significa uma pro-posta que pede uma res-posta com res-ponsa-bilidade.

Somente esse ethos que ama pode responder aos desafios atuais que são de vida e de morte. Faz dos distantes próximos e dos próximos, irmãos e irmãs. De tudo que amamos, também cuidamos. Abre-se ao ethos que cuida, se responsabiliza e se com-

padece.

O mesmo sentido deve ser dado ao processo físico. Deve haver a consciência ética de que aqueles papéis representam expectativas e esperanças. Assim a solidariedade ativa exige, de cada magistrado e servidor, absoluta dedicação em relação ao célere desenvolvimento processual. Cada atitude nessa direção, por mais simples que seja, representa solidariedade em movimento. *Tempo de tramitação do processo não representa, apenas, um dado estatístico, representa a intensidade de uma angústia humana.*

A informação correta, sem rebuscamento técnico, às vezes de forma detalhada para o melhor entendimento das partes, também representa atitude ética concreta. A adaptação da informação, levando em conta a capacidade de entendimento da pessoa que pede informação, também realiza o *ethos que cuida e que integra*.

4.2.2 A administração solidária ativa e o acusado penal

A liberdade é um bem extremamente precioso para os seres humanos. Por isso, uma vara especializada em matéria criminal é terreno sensível, onde a solidariedade ativa deve, com mais justificativa ainda, sempre estar presente.

Ressalto que uma sentença criminal condenatória ou uma decretação de prisão trazem repercussões enormes na vida do acusado, com reflexos evidentes em sua vida social, pessoal e familiar. Receber parentes, cônjuges e amigos de uma pessoa presa é fato comum em uma Vara Criminal.

A solidariedade em movimento exige reflexão nesse momento para que se possa ter, com clareza, a compreensão da sua dimensão. A imagem de um pai ou de uma mãe vendo o seu filho chegar acompanhado

por policiais fortemente armados ou de um filho mirando o seu pai algemado, de cabeça baixa, é algo que emociona e machuca. Aliás, se o magistrado não mais é tocado pela cena, talvez tenha o dever ético concreto de optar por trabalhar em uma Vara Cível.

Nesse ambiente onde o drama humano é mais marcante, a Vara Criminal tem que criar mecanismos que busquem preservar, no que for possível, a dignidade dessas pessoas. A preservação do nome e da imagem dos acusados deve ser procedimento obrigatório, aliás, constitucionalmente exigido.

Algumas outras simples medidas, mas de profundo sentido solidário ativo, podem ser tomadas e farão uma enorme diferença. Não estou falando daquelas já citadas medidas previstas em leis e na Constituição da República. Essas já incorporaram o valor ético e já são obrigatórias. Falo de medidas do dia a dia, às vezes imperceptíveis, mas importantes e de um profundo significado ético-humano. Darei alguns exemplos ocorridos na 2ª Vara Federal do Rio Grande do Norte, especializada em matéria criminal.

1º Exemplo: É comum, principalmente na sexta-feira⁴³, no final do expediente, a apresentação de pedidos de liberdade provisória, bem como a chegada de comunicação de alguma prisão em flagrante por parte da Polícia Federal. Há, na vara, *uma postura solidária ativa nos casos de pessoa presa*. Assim, independentemente do horário, se foi verificado nos autos que a prisão deve ser relaxada ou revogada, bem como se verificado que é caso de concessão da liberdade provisória, os servidores envolvidos aguardam a decisão para que a pessoa possa ser colocada em liberdade no mesmo dia.

2º Exemplo: Na vara, havia a orientação para servir ao acusado tudo que fosse oferecido aos advogados, membros do Ministério Público Federal e ao juiz. Isso sempre ocorreu, sendo comum o oferecimento de

água e café em taças e xícaras de vidro. Um dia, em um interrogatório, a copeira ofereceu água para todos os presentes em taças de vidro, porém, para o acusado, a água foi ofertada em um copo de plástico. Depois da audiência, ela informou que a Polícia Federal havia alertado para o perigo de um incidente, já que a taça quebrada poderia ser transformada em arma na mão do “marginal”⁴⁴. Entendi e concordei com os argumentos da Polícia Federal. A partir desse dia, água e café são servidos, *para TODOS os participantes das audiências, apenas em copos de plástico*. O melhor é que ninguém notou!

Os dois exemplos foram colocados para também informar, como nos casos descritos, que a *conduta ética ativa* nem sempre representa uma grandiosa ação. Na maioria dos casos, a solidariedade em movimento representa singelos atos, simples atos, que, por *expressarem compromisso com a nossa humanidade, fazem toda a diferença*.

4.3 Política Orçamentária e o *Ethos* que se Solidariza

Os enormes desafios que se apresentam ao Governo Federal na atualidade requerem políticas públicas inovadoras e adequadas à Gestão Pública, visando à substancial melhoria do desempenho do setor público, incluindo aí tanto a administração direta como a indireta.

Hoje há a percepção de que o orçamento pode ser um valioso e potencial instrumento para a transformação qualitativa da gestão pública. Assim, apesar das estritas margens de manobra para escolhas orçamentárias em nível macro, ficou evidenciado que há um enorme espaço para melhoria nas chamadas “pontas” do setor público. “*Em outras palavras, o foco na gestão permite diminuir as atuais pressões por mais recursos, aumentando as pressões pelo melhor uso dos recursos disponíveis*⁴⁵”.

É justamente na pressão pelo melhor uso dos recursos disponíveis

que a *postura solidária ativa* deve interferir, pressionando por uma necessária mudança de paradigma, isto é, alterando o modelo atual, *baseado no poder político*, para um *modelo ético baseado no valor necessidade*.

Melhor uso significa melhor emprego e distribuição de recursos. A palavra *distribuição* já traz em si uma ideia de *solidariedade*, que é esvaziada quando há a destinação de recursos meramente política, pois afasta o critério necessidade. *Assim, quem pode mais leva mais, e não quem necessita mais*. Lembro que a situação fica mais injusta quando se constata que o poder político normalmente está onde há poder econômico, criando um círculo vicioso pernicioso, que só trouxe miséria e concentração de renda a este país.

Ressalto que o próprio Orçamento da Justiça Federal se submete a esse modelo egoísta, tendo como parâmetro para distribuição de recursos o número de Varas Federais instaladas. Assim, a desigualdade se perpetua, já que as 2ª e 3ª Regiões, justamente onde estão os estados brasileiros mais ricos, recebem, substancialmente, mais recursos, em detrimento da 5ª Região, que engloba quase todos os estados do Nordeste⁴⁶, historicamente mais pobre e com menos Varas Federais.

Assim, a *solidariedade em movimento* deve se impor para alterar o paradigma *baseado no poder político* para um *modelo ético baseado no valor necessidade*.

CONCLUSÃO

A ética e o *páthos* fundidos no conceito de *ética concreta*, como *solidariedade em movimento* ou *postura ética ativa*, realmente, representam elementos essenciais para uma administração judiciária de vanguarda, representando, ao mesmo tempo, instrumento de validação e vetor com força indutora e transformadora de uma

realidade administrativa. Representa também fator facilitador para os compromissos duradouros e o trabalho em equipe.

A *solidariedade ativa* encontra ambiente favorável de aplicação em um Estado Democrático de Direito, porque se amolda perfeitamente ao conceito *democracia participativa*, em que a atuação de todos nos destinos da Nação tem natureza convocatória.

O Brasil, formalmente concebido como Estado Democrático de Direito, está longe de preencher materialmente todo o conteúdo desse tipo de Estado, não podendo, ainda, ser qualificado como Estado Solidário Ativo (ético).

O Poder Judiciário ainda passa por processo de consolidação ética, precisando, para tanto, libertar-se de símbolos que geram estagnação e estratificação, e a *solidariedade ativa* é instrumento poderoso para a afirmação ética definitiva.

A Justiça Federal do Rio Grande do Norte, por intermédio do projeto *Sol Redondo*, direciona a proa da Instituição no sentido da vivência da solidariedade concreta, buscando consolidar uma opção ética.

A *solidariedade ativa* tem influência marcante nos métodos e procedimentos administrativos, representando verdadeira revolução interpessoal, bem como instrumento poderoso de aprimoramento do potencial humano da administração.

O trato do erro humano na administração não hierarquizada encontra sintonia e validação na *solidariedade em movimento*, porque também enxerga na falha a oportunidade para o aperfeiçoamento dos métodos e procedimentos administrativos.

A *solidariedade concreta* mantém sintonia com a descentralização do poder porque tem como uma de suas virtudes a integração de todos em busca de um objetivo comum.

O Judiciário só se justifica como poder, sob a luz da *solidariedade ativa*, se representar um instrumento de mudança social concreta.

A administração solidária ativa pública, inserida em uma República Democrática, rejeita o termo *cliente*, porque não guarda tipicidade com sua qualificação, para adotar o conceito de *cidadão jurisdicionado*, usuário e supervisor (dono) dos serviços judiciais.

A *solidariedade ativa* é instrumento essencial para a humanização de uma vara especializada em matéria criminal.

A política orçamentária, hoje voltada para o melhor uso dos limitados recursos nas “pontas” da administração, direta e indireta, encontra na *solidariedade ativa* argumento e instrumento importantes que provoquem uma mudança no modelo de distribuição de recursos, variando do poder político para o *valor ético da necessidade*.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 1. edição brasileira. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. Petrópolis: Vozes, 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. São Paulo: Almedina, 2002.

CLÈVE, Clèmerson; SARLET, Ingo; PAGLIARINI, Alexandre. *Direitos Humanos e Democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CUNHA, Antônio. *Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CUNHA, Armando e OTERO, Roberto. *Gestão e Orçamento*. FGV—Programa de MBA, abril/2006, TRF 5ª Região.

CUNHA JUNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Jus Podivm, 2008.

MARANHÃO, Mauriti. *Iso série 9000: Manual de Implementação*. 8. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio; BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

STRECK, Lênio e MORAIS, José Luiz. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

NOTAS

¹ Juiz Federal Substituto da 2ª Vara da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte. MBA em Poder Judiciário (FGV).

² CUNHA, Antônio. *Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 336.

³ ABBAGNAMO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 1. edição brasileira. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 442.

⁴ A Ética e o *Páthos* Como Elementos Essenciais Para uma Administração Judiciária de Vanguarda.

⁵ BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 28.

⁶ BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. p. 29 e 30.

⁷ BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. p. 31.

⁸ BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. p. 32.

⁹ BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. p. 52.

¹⁰ BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. p. 54.

¹¹ BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. p. 58.

¹² STRECK, Lenio e MORAIS, José Luiz. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 91 - 92.

¹³ STRECK, Lenio e MORAIS, José Luiz. *Ciência Política e Teoria do Estado*. p. 96.

¹⁴ STRECK, Lenio e MORAIS, José Luiz. *Ciência Política e Teoria do Estado*. p. 103 - 104.

- ¹⁵ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. p. 279.
- ¹⁶ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. p. 278.
- ¹⁷ Federação.
- ¹⁸ República.
- ¹⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 82.
- ²⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. p. 84.
- ²¹ “Constitui-se em Estado Democrático de Direito.”
- ²² Em recente entrevista, Frei Betto, que ocupou cargo de assessoramento direto ao Presidente Lula e foi um dos idealizadores do programa, criticou duramente o rumo tomado pelo programa *Bolsa Família*.
- ²³ BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. p. 53.
- ²⁴ CUNHA JUNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Jus Podivm, 2008. p. 488.
- ²⁵ STJ. Quinta Turma. HC 79033/MG. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima. Julgado em 17/05/2007. Publicado no DJU em 01/10/2007, p. 325.
- ²⁶ R\$ 380,00 (trezentos e oitenta reais).
- ²⁷ Acusado de furto mediante fraude (pela internet).
- ²⁸ Tratativas em andamento.
- ²⁹ Esse princípio foi inserido posteriormente, por força da Emenda Constitucional nº 19/98.
- ³⁰ BULOS, Uadi. *Constituição Federal Anotada*. p. 646 - 647.
- ³¹ MARANHÃO, Mauriti. *Iso série 9000: Manual de Implementação*. 8. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995. p. 188.
- ³² BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. p. 49 e 50, respectivamente.
- ³³ Apud ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. p. 400.
- ³⁴ Característica do modelo hierarquizado.
- ³⁵ BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. p. 59 e 63, respectivamente.
- ³⁶ BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. p. 51 e 52, respectivamente.
- ³⁷ CUNHA, Armando e OTERO, Roberto. *Gestão e Orçamento*. FGV - Programa de MBA, abril/2006, TRF 5ª Região. p. 39.
- ³⁸ O termo é utilizado como *virtude em um contexto de economia de mercado*.
- ³⁹ Palavra perigosa em um contexto administrativo.
- ⁴⁰ Em sentido amplo.
- ⁴¹ No sentido de atuação dramática que tem como cena o palco do mundo.
- ⁴² BOFF, Leonardo. *Ética e Moral: a Busca dos Fundamentos*. p. 45 e 52, respectivamente.
- ⁴³ Gostaria de receber uma explicação aceitável sobre esse fato. Lei de Murphy, não vale.
- ⁴⁴ Expressão usada por ela.
- ⁴⁵ Baseado no texto dos professores Armando Cunha e Roberto Otero, apostila FGV, *Gestão e Orçamento*, p. 16.
- ⁴⁶ Do Estado do Ceará a Sergipe.

A GESTÃO PÚBLICA MODERNA, A ÉTICA, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PROCESSO DE EXECUÇÃO: MEDIDAS (ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS) PARA AGILIZAÇÃO DOS PROCESSOS EM UMA VARA DE EXECUÇÃO FISCAL¹

Raimundo Alves de Campos Júnior²

RESUMO

O presente artigo defende a adoção, pela Administração Pública, de conceitos outrora restritos à iniciativa privada (como *benchmarking*, *accountability*, *stakeholders*, planejamento estratégico, etc.), bem como investimentos na capacitação dos servidores, no desenvolvimento da liderança e na atividade de gerenciamento, privilegiando os dirigentes capazes e atualizados, receptivos à aprendizagem e proativos, tudo com vistas ao reconhecimento da legitimidade e da eficiência dos serviços públicos, que deverão ser prestados sempre com Responsabilidade Social, transparência e ética. Pretende também demonstrar que o atendimento simultâneo da proteção da dignidade da pessoa humana, dos princípios que regem o processo de execução e do princípio da eficiência pode ser plenamente compatível com o direito (fundamental) à tutela executiva e à duração razoável do processo, bastando tão somente, no caso concreto, ponderar os valores envolvidos, com vistas à obtenção da solução que mais harmonize a proteção do devedor com o direito que o credor tem de buscar, no Estado-juiz, a satisfação do seu crédito. Por fim, esclarece que é possível, sim, a agilização da tramitação dos processos em uma vara de execução fiscal, bastando para tanto a incorporação dos conceitos da administração gerencial e da gestão pública moderna, com a implantação de simples medidas (administrativas e judiciais) e a utilização das

vantagens do processo eletrônico e dos meios virtuais (já previstos em lei).

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública e gerencial, gestão pública moderna, conceitos, princípio da eficiência, Responsabilidade Social, ética, serviço público, direitos fundamentais, princípios, regras, processo de execução, direitos fundamentais do credor e do devedor, dignidade da pessoa humana, tutela executiva, duração razoável do processo, vara fiscal, peculiaridades, medidas administrativas e judiciais, agilização, Bacen-Jud, leilão *on-line*, execução fiscal virtual.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisará o problema atinente à colisão entre o direito fundamental da dignidade da pessoa humana (que protege o devedor) e os direitos, também fundamentais, do credor à tutela executiva e à duração razoável do processo, sem prejuízo da tentativa de — a partir das novas regras que regem o processo de execução, das diretrizes do planejamento estratégico e da incorporação dos novos conceitos de administração pública e de virtualização dos processos judiciais — buscar medidas (administrativas e judiciais) que visem à agilização dos feitos numa Vara Fiscal, tudo com a observância da ética no serviço público e dos princípios que regem a execução.

1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

1.1 Os Desafios da Gestão Pública Moderna

Os novos conceitos que acompanham o processo de modernização do Estado são os de flexibilidade, tanto das instituições como da relação entre estados e seus funcionários, e da inovação permanente nos processos

de tomada de decisão e nas formas de produção dos serviços públicos.

A preocupação com o funcionamento do Estado já não se explica pela urgência de cortar gastos, mas pela ânsia de otimizar o uso dos recursos públicos e elevar a qualidade da ação do Estado.

A gerência pública passa a ser uma peça fundamental nessa nova forma de entender a modernização do Estado. Depois de tentativas malsucedidas de reforma administrativa, hoje não mais se espera que as normas e os procedimentos garantam automaticamente a dinâmica institucional, mas que proporcionem o marco de referência para que as pessoas encarregadas da direção estabeleçam a referida dinâmica, com capacidade, planejamento, criatividade e otimização, obtendo o reconhecimento da população.

Os desafios de uma gestão pública moderna, segundo Carolina Tohá e Ricardo Solari³, consistem em: 1) recriar uma racionalidade microeconômica (procura-se criar condições equivalentes à racionalidade das empresas privadas sem desconsiderar a especificidade do setor público); 2) incentivar um maior compromisso com a gestão (é importante estimular iniciativas que valorizam a função pública e medidas de reorganização do trabalho que garantem maior participação, autonomia e oportunidades de desenvolvimento profissional aos servidores); 3) procurar um novo equilíbrio entre a flexibilidade e os regulamentos (a rigidez dos procedimentos administrativos e o limitado espaço de decisão dos gestores representam um dos obstáculos principais ao melhoramento da gestão na administração pública); 4) estabelecer uma nova relação com a sociedade (a administração pública é decorrente da sociedade, vive dos tributos dos cidadãos, independentemente do uso que cada um deles faz dos serviços públicos, o que significa dizer que, para bem atender à população, é necessário primeiro conhecê-la, conhecer seus pontos de vista e levá-los em consideração); 5) revitalizar o sentido da função

pública (o tipo de gestão desejado atualmente requer funcionários mais qualificados, preparados para trabalhar em equipes e para enfrentar novas situações e preocupados com o público, pois, atualmente, o que se exige é o compromisso com o Estado (razão de ser do serviço público), com a democracia (a vontade coletiva e a cidadania como objetos principais da ação pública) e com a eficiência (o bom aproveitamento dos recursos, a procura da excelência e o aperfeiçoamento permanente).

Definir metas, coordenar projetos, acompanhar indicadores, abrir novos caminhos de acesso à Justiça, controlar custos, negociar soluções, conquistar usuários, conduzir mudanças, projetar cenários, liderar pessoas, avaliar resultados, identificar oportunidades, planejar investimentos, alocar recursos e definir estratégias são objetivos que, antes imaginados somente para os administradores das empresas privadas, hoje (cada vez mais) fazem parte da rotina de trabalho dos gestores públicos, máxime se se quiser ter seus trabalhos reconhecidos como de excelência pela população usuária dos serviços.

1.2 Conceitos de Administração Gerencial Imprescindíveis à Gestão Pública

O presente estudo situa-se no âmbito da Administração Pública, que é definida por Dwight Waldo⁴ como “a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo”. O referido autor trata ainda como “a ciência e a arte da gerência aplicadas aos negócios do Estado”.

A partir da década de 1950, há uma transição dos estudos das teorias da administração para a teoria das organizações, oferecendo um novo olhar sobre as organizações que passam a ser consideradas como sistemas, onde a administração é exercida com vistas à sua maior

eficiência.

Agora, mais do que nunca, é cada vez mais exigido pela sociedade que o órgão governamental, além de pautar sua conduta pela transparência e publicidade, seja capaz de responder aos padrões mais exigentes de atendimento (satisfação dos usuários) e desempenho (produtividade de recursos), havendo, pois, a necessidade de se buscarem meios de melhor dimensionar os processos de produção e gerir de forma otimizada os recursos dos órgãos públicos ou não, devendo inclusive os gestores estabelecerem indicadores de desempenho para o gerenciamento das tarefas, não se olvidando dos operadores dos processos produtivos (os servidores e administradores públicos), daí ser imprescindível se buscarem também maiores subsídios de como manter o envolvimento, a motivação, o comprometimento e o sentido de realização dos servidores e administradores públicos para com os serviços e produtos destinados à população, tudo com vistas à obtenção pelos operadores: a) da percepção quanto às consequências de seus desempenhos; b) da visibilidade e da atenção para os produtos finais de cada processo; e c) da responsabilidade pelos resultados perante a sociedade (*accountability*).

1.2.1 *Benchmarking, stakeholders e accountability*

Para alcançar os objetivos especificados no parágrafo anterior, há de se lançar mão, necessariamente, de vários meios e conceitos inerentes à administração gerencial.

Com efeito, a revolução da Tecnologia da Informação, o aumento da conectividade como instrumentos de aprimoramento da gestão pública, palavras e conceitos como *benchmarking* (processo de pesquisa que permite realizar comparações de processos e práticas de outras instituições e/ou companhias para identificar o melhor do

melhor e alcançar um nível de superioridade ou vantagem competitiva), *stakeholders* (análise dos elos relevantes de legitimação através da oitiva dos indivíduos e/ou grupos que sejam afetados — ou possam afetar — o futuro da instituição) e *accountability* (conscientização da responsabilidade pelos resultados do administrador público perante a sociedade)⁵, além de importantíssimos para a melhor compreensão da questão da “revolução gerencial” no setor público, hão de ser levados em consideração para, juntamente com o planejamento estratégico, propiciar a melhoria do serviço público.

1.2.2 Planejamento estratégico

Para adequar o funcionamento de cada órgão à sua missão, é desenvolvido o planejamento estratégico, estabelecendo previamente objetivos e metas, definindo atividades e programas, clientes e usuários, prioridades e prazos, pois agora o grande questionamento da administração pública é como especificar, diagnosticar, dimensionar e/ou enquadrar, dentro de nossa instituição, os produtos, os custos, o papel do orçamento público, as necessidades dos usuários, os medidores de desempenho, os valores, as missões, a visão institucional, etc. E isso só é possível a partir de um desenvolvimento do planejamento estratégico e da correta aplicação do conceito de *visão estratégica*.

O planejamento estratégico, segundo o Professor Paulo Roberto Motta⁶, é imprescindível para se reduzirem os riscos e as incertezas, pois capacita os gestores públicos a se anteciparem ao futuro, ensinando-os a lidar com incertezas e selecionar informações fundamentais na ambiência externa, além de treiná-los na habilidade de conviver com a ambiguidade e com as mudanças repentinas a que os organismos públicos e as empresas estão sujeitas.

Trazendo esses conceitos para o problema-chave — que é o de encontrar formas de agilização de uma Vara de Execução Fiscal —, tem-se que o planejamento estratégico — com a otimização dos processos produtivos e de gestão de pessoal (eliminação do retrabalho, do desperdício, etc.), despertando a consciência dos servidores pelos resultados, mantendo-os sempre estimulados, com redefinição de missões, valores, objetivos e prioridades e com o desenvolvimento da capacidade de visão estratégica, para prevenir a instituição contra os riscos futuros — possui um lugar de destaque nesse processo, não se podendo olvidar de se fazer ainda a oitiva prévia dos usuários que sejam afetados ou possam afetar o futuro da organização em comento (*stakeholders*), sem falar que também haverá necessidade de se desenvolver formas, métodos e/ou programas de melhor — e mais rápido — atendimento ao público (aí incluídos todos os usuários da Vara Fiscal: exequentes, executados, advogados, procuradores dos órgãos públicos, etc.).

Também é importante compartilhar e/ou comparar, se possível, ideias e rotinas já postas em prática — e com sucesso — por outras Varas Fiscais (*benchmarking*)⁷, pois só assim se terá condições de cumprir escorreitamente a missão e os valores da instituição.

É imprescindível, ainda, se ter métodos de mensuração dos resultados, pois só assim se poderá alcançar a legitimidade, o sucesso e a aceitação do público-alvo, atributos estes que poderão contribuir para o aumento da credibilidade do órgão público.

Para se alcançar a excelência na gestão pública, é também preciso mudar os procedimentos legais e institucionais, bem como construir uma cultura política em torno da conscientização dos desempenhos dos diversos operadores e da responsabilidade pelos resultados do administrador público perante a sociedade (*accountability*).

Resumindo: a unidade de trabalho (Vara Fiscal), se quiser se

enquadrar nos novos conceitos de administração pública, há de buscar a verdadeira essência de conceitos como: 1) instrumentos de controles gerenciais, de planejamento estratégico e de mensuração de desempenho; 2) dimensionamento, racionalização e otimização dos processos de produção; 3) responsabilidade do administrador público perante a sociedade (*accountability*); e 4) otimização da gestão de pessoal.

1.2.3 Formação de liderança

Segundo o ex-ministro Bresser Pereira⁸, as transformações tecnológicas, econômicas e sociais teriam provocado o esgotamento do modo burocrático, devido à sua excessiva rigidez, sua ênfase no controle de processos (como licitações, regras orçamentárias, etc.) em detrimento do controle de resultados, levando a um nível insuficiente de eficiência.

Identifica-se, então, o modo gerencial como o sucessor do modo burocrático, tendo como principais características a flexibilidade, a ênfase no controle de resultados e a descentralização, entre outros. É aqui que se observa a influência da teoria da escolha racional, que descreve a atuação dos funcionários como uma busca da maximização dos ganhos pessoais.

Nesse passo, revela-se importantíssimo o desenvolvimento da liderança e da atividade de gerenciamento no serviço público. Sim, pois o Brasil vem passando por um período de reformas. A modernização do serviço público, empurrada pela implantação do programa de responsabilidade fiscal e da reforma gerencial na administração pública, trouxe novas exigências técnicas e domínio de competências gerenciais e administrativas, necessitando de servidores públicos com boa formação acadêmica e preparados para trabalhar em organizações com missão, objetivos e metas bem definidos. Seu parâmetro deve ser a correta aplicação do dinheiro público e a boa gestão dos recursos colocados à disposição do governo.

As organizações contemporâneas precisam de dirigentes capazes e atualizados, receptivos à aprendizagem e proativos, capazes de adaptar a sua organização aos novos conceitos de serviço público.

Liderança não é sinônimo de gerência. Com efeito, e de acordo com Peter Drucker⁹, pode-se definir o gerenciamento como o atingimento de objetivos organizacionais de maneira eficiente e eficaz através de planejamento, organização, controle de custos, contratação e direcionamento dos recursos, ou seja, voltado para o processo. Já para Paulo Motta, “gerência é a arte de pensar, de decidir e de agir; é a arte de fazer acontecer, de obter resultados. Resultados que podem ser definidos, previstos, analisados e avaliados, mas que têm de ser alcançados por meio de pessoas e numa interação humana constante”.¹⁰

Não obstante as diferenças no campo teórico entre liderança e gerenciamento, e ainda que o processo gerencial seja fragmentado e descontínuo, em que “o dirigente é cada vez mais a peça fundamental de um processo decisório inerentemente caracterizado por doses elevadas de ilógica”¹¹, o que há de se ter em mente, contudo, é que, no serviço público (como em qualquer outra organização), há de se buscar (e/ou formar, se necessário) grandes líderes e, sobretudo, grandes gerentes, para melhorar ainda mais o nível de caracterização de liderança e gerenciamento na organização, pois é a partir da busca de pessoas que incentivem as mudanças inovadoras de trabalho, que tenham visão de futuro, que tenham conhecimento técnico, que possuam a arte do julgamento e de lidar com pessoas e grupos, que saibam pensar e agir estrategicamente, que invistam, trabalhem, elogiem e concretizem as ideias dos colaboradores, que saibam o que e quando falar, que saibam como e quando ouvir, que se preocupem com o colega de trabalho, com o público e com a organização e que demonstrem segurança e confiança¹² nas atitudes é que se alcançará a excelência no serviço público.

1.3 O Princípio da Eficiência

A utilidade da inserção do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição Federal reside na valorização da persecução da eficiência do administrador público, efetuada pelo próprio Texto Magno: valorização diante do Direito Público a fim de que este possa responder, efetivamente, às demandas de um Estado que capta cada vez mais recursos e oferece serviços públicos de baixa qualidade aos administrados.

São características do princípio da eficiência: 1) direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; 2) imparcialidade; 3) neutralidade (isenção, justiça na valoração de interesses); 4) transparência (objetividade); 5) participação e aproximação dos serviços públicos da população; 6) eficácia material (atingimento de seu objetivo — bem comum) e formal (resposta às indagações do administrado); 7) desburocratização; e 8) busca de qualidade.

É desafio da nova administração pública um Estado eficiente, que funcione bem. E é por isso que a inserção do princípio da eficiência (no *caput* do art. 37 da Constituição Federal) funciona como um reforço e como uma provocação para que a administração pública passe a ter, na eficiência, “um paradigma permanente na sua atuação e que isso possa motivar controles”.¹³

2 ÉTICA E SERVIÇO PÚBLICO

2.1 Considerações Iniciais

A ética, uma ciência e um ramo da Filosofia, estuda os princípios motivadores e orientadores do comportamento humano e constitui sempre um caminho possível da virtude e do aperfeiçoamento humano. Um conjunto de regras de ordem valorativa e moral de um cidadão ou de um grupo social.

2.2 Objetivo e Conceito

O objetivo do presente tópico é disseminar conceitos sobre ética pública, os princípios e as normas de conduta do setor público e a estrutura de administração da ética pública.

A palavra *ética* origina-se do grego *ethiqué* ou *ethos* e do latim *ethica*, *ethicos*. Tem a ver com costume, uso, caráter, comportamento. Numa definição bem simples, pode-se afirmar que a ética revela-se como a ciência normativa da conduta ou como um conjunto de valores e regras de comportamento, um código de conduta que as coletividades, todas, adotam.

Mesmo considerando ser possível falar de ética nos vários contextos de atuação profissional, como, por exemplo, a ética na medicina, na política, nos discursos, é impossível dissociar a ética profissional da ética pessoal. É nessa perspectiva que o assunto será tratado, pois ele permeia o dia a dia das pessoas, refletindo o comportamento do homem nos relacionamentos pessoais, familiares e, sobretudo, profissional, daí dizer-se que o conceito de *ética* pode ser apreciado em dois sentidos: restrito e valorativo.

2.3 O Que Está Incluído no “Padrão Ético”?

No padrão ético, a partir do qual se avalia a atuação de um grupo no sentido apontado, estão incluídos valores, princípios, ideais e regras. “Fixar o padrão ético significa explicitar os valores que afirmamos, os princípios que guiam nossos juízos, os ideais que nos permitem construir nossa identidade como grupo e as regras que definem nossas obrigações.”¹⁴

2.4 Qual Deve Ser o Padrão Ético do Serviço Público?

O fundamento que precisa ser compreendido é que os padrões

éticos dos servidores públicos advêm de sua própria natureza, ou seja, de caráter público, e sua relação com o público, isto é, os valores fundamentais do serviço público decorrem primariamente de seu caráter público e de sua relação com o público.

Tem razão, pois, o professor de Filosofia da Universidade de Brasília (UnB) Cláudio Reis, quando afirma que: “O princípio fundamental, do qual decorre a obrigação básica do serviço público, é que esse serviço é um *public trust*, isto é, envolve uma espécie de ‘depósito de confiança’ por parte do público. O padrão ético do serviço público, assim, deve refletir, em seus valores, princípios, ideais e regras, a necessidade primária de honrar essa confiança”.¹⁵

O funcionalismo público e seus servidores, além do respeito ao princípio da legalidade (que reconhece na lei uma das mais importantes condições da vida em comum), devem primar pela questão da “impessoalidade”, deixando claro que o termo é sinônimo de “igualdade”, esta sim é a questão-chave e que eleva o serviço público a níveis tão ineficazes, quando não se preza pela igualdade. No ordenamento jurídico, está claro e expresso: “Todos são iguais perante a lei” (art. 5º, CF/88).

Não se pode falar de ética, impessoalidade (sinônimo de igualdade), sem falar de moralidade. Esta também é um dos principais valores que definem a conduta ética, não só dos servidores públicos, mas de qualquer indivíduo. Invocando novamente o ordenamento jurídico, pode-se identificar que a falta de respeito ao padrão moral implica, portanto, uma violação dos direitos do cidadão, comprometendo, inclusive, a existência dos valores dos bons costumes em uma sociedade.

Não se pode esquecer também do valor da publicidade, que é o mais importante de todos e está inseparavelmente ligado ao aspecto público do serviço público. O valor da publicidade é associado à ideia de transparência e à da necessidade de prestar contas diante do público.

A esses valores, foi acrescentado o da eficiência, que atribui, como obrigação do serviço público, ser o mais eficiente possível na utilização dos meios (públicos) que são postos à sua disposição para a realização das finalidades que lhe cabem realizar. A confiança do público varia também em função da eficiência do serviço que é prestado.

A preocupação com a conduta ética no serviço público é constante. A Constituição brasileira abriga as balizas norteadoras da administração pública. O Diploma Máximo em vigor explicita detalhadamente os princípios que o regem, quais sejam: os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (art. 37, CF/88). Além desses, ressalta a probidade administrativa, sem a qual o exercício de atividade pública resulta em severas punições que incluem desde a suspensão de direitos políticos até a perda da função pública, com a consequente indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário. Não se há de esquecer, também, como integrante desse caudaloso rol de princípios, a exigência de licitação para a aquisição de bens e serviços. No plano infraconstitucional, inúmeras leis contribuem para a regulamentação e consolidação desse padrão de conduta almejado, ainda que quase todos os preceitos constitucionais reveladores de tais princípios sejam autoaplicáveis.

3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

3.1 Os Direitos Fundamentais (Generalidades e Características)

Os direitos fundamentais constituem a “revolução copernicana” no mundo jurídico¹⁶. E isso porque o centro do universo deixou de ser a lei (produção normativa infraconstitucional) e passou a ser os próprios direitos fundamentais.

Além da aplicabilidade imediata (CF/88, art. 5º, § 1º) e do fato de não dependerem de lei para serem eficazes, os direitos fundamentais também são cláusulas pétreas (CF/88, art. 60, § 4º, IV) e possuem (todos) a mesma matriz genética, qual seja: a dignidade da pessoa humana.

Não obstante possuírem as características descritas acima e ainda que a aplicabilidade imediata esteja prevista legalmente no § 1º do art. 5º da CF/88, que evita o esvaziamento dos direitos fundamentais, impedindo que eles sejam figuras de retórica, o certo é que a atuação em consórcio dos cidadãos é condição indispensável à efetividade e à produção de efeitos sociais de tais direitos.

3.2 Princípios e Regras

Para Dworkin¹⁷, Alexy¹⁸ e Canotilho¹⁹, as normas jurídicas e, dentre elas, as normas de direitos fundamentais dividem-se em princípios e regras²⁰.

Princípios são as normas jurídicas de natureza lógica anterior e superior às regras e que servem de base para a criação, aplicação e interpretação do direito.

Na sempre precisa conceituação de Celso Antônio Bandeira de Mello, *princípio* é o “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”²¹.

As regras são as normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proíbem) que é ou não é cumprida. As regras, ao contrário dos princípios, indicam consequências jurídicas que

se seguem automaticamente quando ocorrem as condições previstas.

Um princípio não determina as condições que tornam sua aplicação necessária. Ao contrário, estabelece uma razão (fundamento) que impele o intérprete numa direção, mas que não reclama uma decisão específica, única. Daí acontecer que um princípio, numa determinada situação e ante outro princípio, não prevaleça, o que não significa que ele perca a sua condição de princípio, que deixe de pertencer ao sistema jurídico. Por conseguinte, as regras, ao contrário dos princípios, são aplicáveis na forma do tudo ou nada (*all or nothing*). Se se dão os fatos por ela estabelecidos, então ou a regra é válida e, em tal caso, deve-se aceitar a consequência que ela fornece, ou a regra é inválida e, nesse caso, não influi sobre a decisão²².

3.3 Critérios de Distinção entre Princípios e Regras

Para Ronald Dworkin, há dois critérios de distinção entre princípios e regras: ordem lógica e natureza axiológica²³.

De acordo com a ordem lógica, as regras são aplicadas de forma disjuntiva (ocorrendo a hipótese de incidência e sendo a norma válida, a consequência jurídica deve necessariamente ocorrer), já os princípios, por sua vez, não são automaticamente aplicados, comportando inúmeras exceções não previstas pela própria norma.

Quanto à natureza axiológica, as regras possuem ordem técnica para a solução da antinomia (critérios hierárquico, cronológico e da especialidade), enquanto o conflito entre princípios possui uma dimensão de peso, valorativa, ausente nas regras.

Robert Alexy, por sua vez, entende que as regras se diferenciam dos princípios pelos critérios de grau e pelo critério qualitativo. Para tal autor, e de acordo com o critério de grau, os princípios são “mandados

de otimização” (ordenam algo que deve ser realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes), e as regras são “mandados definitivos” (podem ser cumpridas ou não)²⁴.

Pelo critério qualitativo de Alexy²⁵, os conflitos entre as regras se resolvem na dimensão de validade (regra de exceção ou invalidez de uma norma), enquanto a colisão entre princípios se resolve na dimensão de peso²⁶.

Em Robert Alexy, a teoria dos princípios — e a distinção entre princípios e regras — constitui o marco de uma teoria normativa-material dos direitos fundamentais e, com ela, o ponto de partida para responder à pergunta acerca da possibilidade e dos limites da racionalidade no âmbito desses direitos. E será, por conseguinte, a base da fundamentação jusfundamental e a chave para a solução dos problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais²⁷.

3.4 O Papel Constitucional dos Princípios

A vasta presença, nas Constituições, de normas abertas, como as que consubstanciam princípios, intensifica a importância e a responsabilidade da atuação interpretativa, porquanto com ela é que, na prática, se determinará a normatividade concreta da Constituição.

3.5 O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

A dignidade da pessoa humana é o princípio unificador de todo o sistema de direitos fundamentais²⁸, é o núcleo essencial dos direitos fundamentais, a “fonte jurídico-positiva dos direitos fundamentais”²⁹, “a fonte ética, que confere unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema dos direitos fundamentais”³⁰, o “valor que atrai a

realização dos direitos fundamentais”³¹, “o valor básico (*Grundwert*) e fundamentador dos direitos humanos”³². “Os direitos fundamentais são a expressão mais imediata da dignidade humana”³³.

Se assim é, ou seja, se todos os direitos fundamentais possuem a mesma matriz genética (que é o princípio da dignidade da pessoa humana, núcleo essencial dos direitos fundamentais), chega-se facilmente à conclusão de que os direitos fundamentais apresentam-se, dentro do sistema constitucional, como “*conditio sine qua non* do Estado constitucional democrático”³⁴. Os direitos fundamentais cumprem, pois, funções estruturais dentro do sistema constitucional.

Dessa maneira, a interpretação dos demais preceitos constitucionais e legais há de fazer-se à luz daquelas normas constitucionais que proclamam e consagram direitos fundamentais, as normas de direito fundamental.

3.6 O Significado da Proporcionalidade para os Direitos Fundamentais

A possibilidade de um controle material da lei em vista de vícios intrínsecos é exalçada no âmbito dos direitos fundamentais em razão da formulação do princípio constitucional da proporcionalidade, que exige do legislador a menor intervenção possível na esfera privada desses direitos.

O princípio da proporcionalidade tem por conteúdo os subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Entendido como parâmetro a balizar a conduta do legislador quando estejam em causa limitações a direitos fundamentais, a adequação traduz a exigência de que os meios adotados sejam apropriados à consecução dos objetivos pretendidos (exata correspondência entre meios e fins); o

pressuposto da necessidade é que a medida restritiva seja indispensável à conservação do próprio ou de outro direito fundamental e que não possa ser substituída por outra igualmente eficaz, mas menos gravosa (escolha do meio que ofereça a menor restrição possível aos outros direitos fundamentais envolvidos); pela proporcionalidade em sentido estrito, pondera-se a carga de restrição em função dos resultados, de maneira a garantir-se uma equânime distribuição de ônus (sopesamento dos bens jurídicos envolvidos, optando-se pela solução que melhor atenda à harmonização dos direitos fundamentais em conflito).

A correta aplicação do princípio da proporcionalidade no controle de constitucionalidade traz como premissa metodológica a compreensão jurídico-dogmática dos direitos fundamentais.

Atualmente, a regra da proporcionalidade (ou a regra da *máxima proporcionalidade*, de Robert Alexy), que tem se revelado apta à solução do conflito entre direitos fundamentais, é tida pela doutrina como “princípio da proporcionalidade”, estando prevista no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988³⁵.

3.7 Resolução do Conflito entre Direitos Fundamentais

A concepção hodierna já não mais admite a proteção de um direito fundamental em detrimento de outro, visto que tal proteção só será válida quando destinada a harmonizar e a efetivar valores existenciais, realizadores da justiça social.

A limitação legal de um direito fundamental torna-se possível em função de que, se assim não fosse, o seu exercício pelo titular inviabilizaria o exercício de direito fundamental de outro titular (haveria, assim, colisão, conflito, choque de direitos fundamentais). A possibilidade de ponderação resta, pois, implícita e, de todo modo, fundamentada na

própria Constituição.

Para a solução do conflito entre os direitos fundamentais, deve-se proceder à concordância prática dos direitos colidentes, viabilizando o sacrifício mínimo de ambos os direitos, de modo que elimine, ou pelo menos amenize, o estado de tensão mútua existente entre eles. Tal concordância prática, verdadeiro princípio de interpretação constitucional, no dizer de Konrad Hesse, consiste em que os bens jurídicos constitucionalmente assegurados sejam coordenados de modo que todos eles possam conservar sua identidade³⁶.

4 O PROCESSO DE EXECUÇÃO

4.1 Objetivo do Processo Executivo Moderno

O processo executivo moderno visa encontrar um ponto de equilíbrio entre os princípios da máxima utilidade da execução (o credor deve receber exatamente aquilo a que tem direito) e o do menor sacrifício do executado (que recomenda que, sempre que por dois ou mais meios seja possível a satisfação do crédito, dever-se-á optar por aquele que menos gravoso seja para o devedor), ou seja, a execução hodierna há de prestigiar o *princípio da proporcionalidade*, que preceitua que, sempre que houver conflito de valores, só deverá ser sacrificado um em favor do outro se não for possível harmonizá-los e ainda assim nos estreitos limites do absolutamente necessário, levando-se em conta, para essa operação, as peculiaridades de cada caso.

4.3 Meios Executivos

Para fazer cumprir suas decisões dentro do processo de execução,

o juiz precisa lançar mão dos meios executivos postos à sua disposição pela legislação, meios executivos estes que podem ser sub-rogatórios ou coercitivos.

No sub-rogatório, o juiz substitui-se à pessoa do devedor realizando, em seu lugar, a prestação devida, enquanto que, através do meio coercitivo, o órgão jurisdicional pressiona a vontade do devedor, através da ameaça de sanções agraváveis, de modo que o induza a realizar, ele mesmo, a prestação devida.

5 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O CREDOR NA EXECUÇÃO

5.1 Direito Fundamental à Tutela Executiva

A crise no processo de execução, dentre outros motivos, é gerada pela insuficiência dos meios executivos previstos na lei (apesar das várias reformas no processo de execução). Não bastasse isso, há hoje inúmeras formas de se furtar ao pagamento. Esses subterfúgios dos devedores significam, para os credores, a denegação da tutela jurisdicional executiva.

Para evitar tal denegação, há necessidade de: 1) prestar a tutela executiva de modo mais eficaz, com maior proteção ao credor; e 2) utilizar as ferramentas fornecidas pelo constitucionalismo contemporâneo, notadamente pela Teoria dos Direitos Fundamentais, a partir do qual se irá identificar o direito fundamental à tutela executiva.

O direito fundamental à tutela executiva é a ferramenta dogmática correspondente aos valores constitucionais do direito (fundamental) à tutela efetiva. Tal direito, que advém do que Barbosa Moreira chamou de “garantia de efetividade do processo”³⁷, corresponde precisamente à peculiar manifestação do postulado da máxima coincidência possível no âmbito da tutela executiva, máxima coincidência esta que pode ser

traduzida na exigência de que existam meios executivos capazes de proporcionar a satisfação integral de qualquer direito consagrado em título executivo.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Marcelo Guerra, para quem o direito fundamental à tutela executiva “consiste na exigência de um sistema completo de tutela executiva, no qual existam meios executivos capazes de proporcionar pronta e integral satisfação a qualquer direito merecedor de tutela executiva”³⁸.

Mas o que significa um sistema completo de tutela executiva? A resposta vem do próprio Marcelo Guerra³⁹, para quem a exigência de um sistema completo de tutela executiva significa: a) poder-dever de interpretar as normas relativas aos meios executivos de forma a extrair delas um significado que assegure a maior proteção e efetividade ao direito fundamental à tutela executiva; b) poder-dever de não aplicar normas que imponham uma restrição a um meio executivo se não for justificável pela proteção devida a outro direito fundamental; e c) adotar meios executivos que se revelem necessários à prestação integral de tutela executiva, mesmo que não previstos em lei (ou não requeridos pelo credor), e ainda que expressamente vedados em lei, desde que observados os limites impostos por eventuais direitos fundamentais colidentes àquele relativo aos meios executivos (adoção do § 5º do art. 461 do CPC em qualquer caso de prestação de tutela executiva).

Da análise das diretrizes acima, vê-se que o atendimento delas no processo executivo nada mais significa do que a realização da concordância prática entre os direitos fundamentais em colisão.

5.2 Direito Fundamental à Duração Razoável do Processo

Para o credor, um aliado de peso do direito fundamental à tutela

executiva é o direito fundamental à duração razoável do processo, que também se aplica ao processo de execução.

O direito à duração razoável do processo é reconhecido no ordenamento brasileiro, estando previsto no rol dos direitos fundamentais. Sim, pois, desde 1992, o direito fundamental à duração razoável do processo passou a integrar, textualmente, por força do § 2º do art. 5º da CF/88, o rol dos direitos fundamentais. Isso porque o Congresso Nacional aprovou, mediante o Decreto nº 27, em 26 de maio de 1992, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos — o Pacto de San José da Costa Rica —, e “a norma de tratado que consagra direitos fundamentais é recepcionada no ordenamento brasileiro com *status* de norma constitucional jusfundamental”⁴⁰. Vê-se, pois, que o direito à duração razoável do processo “é uma garantia processual constitucional”⁴¹.

5.3 Duração Razoável do Processo x Tutela Executiva

O direito fundamental à duração razoável do processo mantém relação de mútua influência com o direito fundamental à tutela executiva. Isso significa dizer que, havendo mais de um meio executivo apto a proporcionar a satisfação do credor, tal princípio permite fundamentar a escolha pelo meio que proporcione a satisfação mais rapidamente, desde que, obviamente, seja também exigível e proporcional em sentido estrito.

O acesso aos meios executivos assegura o direito ao processo sem dilações indevidas, isso significando dizer que a inter-relação entre os direitos fundamentais à tutela executiva e à duração razoável do processo autoriza o juiz a adotar as medidas necessárias a assegurar a pronta prestação da tutela executiva.

5.4 Tutela Executiva e Medidas Coercitivas

Para dar efetividade e celeridade à execução, o direito fundamental à tutela executiva autoriza o juiz a adotar as medidas executivas que se revelarem adequadas⁴², inclusive inominadas (intervenção judicial e a multa diária contra terceiro, por exemplo), sempre mediante um juízo de proporcionalidade⁴³, daí a importância da Teoria dos Direitos Fundamentais para a análise de cada caso concreto.

E a Teoria dos Direitos Fundamentais é importante porque permite a máxima otimização dos resultados e porque fornece critérios que servem de parâmetro à intensa atividade valorativa desenvolvida pelo juiz.

Com razão, ainda, Marcelo Guerra, quando afirma que: 1) “O direito fundamental à tutela executiva confere ao juiz o poder-dever de adotar os meios executivos mais adequados à pronta e integral proteção do credor, ainda que não previstos em norma legal”,⁴⁴ e 2) “As medidas coercitivas devem ser utilizadas sempre que assim o exigir a prestação efetiva de tutela executiva e somente uma eventual limitação excessiva aos direitos fundamentais do devedor — no caso concreto — poderá desautorizá-las”.⁴⁵

5.5 A Tutela Executiva e a Colisão entre Direitos Fundamentais

Os direitos fundamentais só colidem entre si no momento de serem concretizados. Isso significa dizer que: a) o conjunto de critérios desenvolvidos para a solução dos conflitos entre direitos fundamentais — o princípio da proporcionalidade — remete, inexoravelmente, às circunstâncias concretas do caso, isto é, os dados da exata situação concreta de conflito e as consequências práticas decorrentes de cada uma

das soluções possíveis; b) sempre haverá, assim, no caso concreto, a necessidade de avaliação pelo órgão jurisdicional, que poderá, inclusive, rever a própria solução legislativa, isto é, o juiz pode, levando em conta as circunstâncias do caso concreto e para conciliar valores fundamentais em conflito, estabelecer limites não previstos em lei ao uso de um instituto jurídico, o qual já se revela como uma tentativa do próprio legislador de compor uma colisão de direitos fundamentais, tudo com o propósito de dar efetividade ao direito fundamental à tutela executiva.

Na colisão entre direitos fundamentais, como visto, o princípio da dignidade da pessoa humana assume importante função demarcatória, podendo servir de parâmetro para avaliar qual o padrão mínimo a ser reconhecido, uma vez que tal princípio é unificador de todo o sistema de direitos fundamentais.

Os direitos à tutela executiva, à duração razoável do processo, à moradia, à intimidade e à vida digna são dotados de mesma dignidade constitucional, um não podendo prevalecer em relação ao outro, aprioristicamente, devendo o intérprete-aplicador, verificada a existência de uma autêntica colisão de direitos fundamentais, realizar a ponderação dos bens envolvidos através do sacrifício mínimo dos direitos em jogo. Nessa tarefa, pode guiar-se pelos princípios da unidade da Constituição, da concordância prática (ou da harmonização) e da proporcionalidade, dentre outros.

Assim, para solução de eventual conflito entre o direito fundamental à tutela executiva, que é assegurado ao credor, e o direito do devedor de ter sua dignidade humana preservada, necessário é haver a concordância prática de tais direitos, com a aplicação da regra da proporcionalidade.

6 MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS PARA AGILIZAÇÃO DOS PROCESSOS EXECUTIVOS FISCAIS

6.1 Bacen-Jud

Não é propósito deste trabalho tecer minúcias sobre o sistema Bacen-Jud⁴⁶, que instituiu a penhora *on-line*. O que interessa, aqui, é fazer uma análise de tal sistemática dentro de uma Vara Fiscal e saber se tal via de acesso ao exequente vem contribuindo (ou não) para a agilização das execuções.

Nesse passo, a prática da Vara Fiscal de Alagoas (que foi a primeira, dentro da 5ª Região, a utilizar o sistema Bacen-Jud) tem revelado que o sistema da penhora *on-line*, apesar dos problemas causados pelo entendimento de parte da doutrina que defende a sua inconstitucionalidade, vem sendo responsável pela agilização das execuções fiscais, possuindo inclusive uma função pedagógica: de forçar os acordos na medida em que os executados podem ter suas contas bancárias penhoradas, caso não se preocupem em se defender nas execuções e/ou em indicar outros bens para garantir o débito.

É óbvio que o sistema Bacen-Jud tem vários problemas⁴⁷ e precisa de reparos. Isso, contudo, não o torna o algoz de uma Vara Fiscal, por mais que a sua utilização, na prática, possa resultar no desencadeamento de uma série de outras novas rotinas para reparar eventual estrago causado pela penhora de uma conta-salário.

É que a implantação de tal sistemática, aliada a outras medidas (administrativas e judiciais) da Vara Fiscal de Alagoas, tem contribuído para a agilização das execuções fiscais e para a mudança da consciência dos executados de que valia a pena dever ao Fisco Federal, já que, antes, a União Federal não possuía meios de localizar os bens dos executados.

Não bastasse isso, a legislação mudou para tornar a execução mais célere, havendo várias exceções às regras da impenhorabilidade dos bens.

Ademais, não se deve olvidar de que até mesmo no caso de penhora de vencimentos depositados em conta-salário, não se pode aplicar tão somente a interpretação gramatical (art. 649, IV, CPC) para liberar sempre a penhora dos valores independentemente das condições do problema, uma vez que o correto é, com base na teoria dos princípios, sopesar os bens e valores envolvidos para encontrar a melhor solução para o caso concreto. A penhora só deve ser liberada se comprometer o princípio da dignidade humana.

Para agilizar o processamento dos feitos em que é solicitada a penhora *on-line* e em face do grande número de processos em tal fase, foi elaborada uma portaria pela 5ª Vara/AL (portaria nº 006/2007/RACJ/JF/5ª Vara/AL, de 30 de agosto de 2007), que permite a padronização dos despachos e das condutas dos servidores da Vara Fiscal, permitindo inclusive a assinatura digital do juiz, para dar maior celeridade na análise e no processamento dos inúmeros pedidos de Bacen-Jud.

A instituição de tal portaria — que possui, inserido em sua parte final (como anexo), o modelo do despacho padronizado da ordem judicial para penhora das contas bancárias dos devedores — diminuiu, sensivelmente, o trabalho do juiz na análise dos muitos pedidos diários em que cabe a penhora *on-line*, reduzindo também o trabalho de assinatura nos despachos (cerca de 300 por dia), pois, agora, todas as decisões de Bacen-Jud possuem a assinatura digital do juiz da Vara de Execução Fiscal.

Tal portaria diminuiu também o trabalho dos servidores, pois tudo foi facilitado. Agora, todo o procedimento do uso do sistema Bacen-Jud é padronizado na Vara Fiscal. Ou seja, desde os casos em que cabe a

decisão até o procedimento de liberação do dinheiro encontrado (quando a penhora *on-line* recair sobre conta-salário), tudo está disciplinado na Portaria nº 006/2007/RACJ/JF/5ª Vara/AL, de 30 de agosto de 2007, fato que contribuiu, em muito, para a agilização dos processos executivos fiscais.

6.2 Leilão Virtual

O Sistema de Leilões Virtuais foi desenvolvido pela 5ª Vara de Alagoas para dar maior agilidade e credibilidade às hastas públicas. Sua maior virtude consiste na possibilidade de pessoas previamente cadastradas na Vara Fiscal poderem oferecer lances *on-line*, o que, sem dúvida, amplia a divulgação dos editais de leilões e faz com que, indiretamente, haja uma corrida para pagamento dos devedores e/ou conciliação com os credores, tudo para evitar que os bens penhorados sejam alienados em leilão público virtual, onde é mais ampla a divulgação e a chance de arrematação é bem maior.

Dentre os principais objetivos do leilão virtual, destacam-se: 1) agilizar as execuções; 2) dar maior credibilidade aos leilões da 5ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Alagoas; 3) ultrapassar o problema da falta de recursos para divulgação das hastas públicas; 4) propiciar maior divulgação (com a possibilidade de se efetuar lanços pela internet); e 5) estimular os lanços, com os esclarecimentos — na hora — das dúvidas do arrematante (cabimento — ou não — do pagamento de *laudêmio*, *condomínio*, etc.).

Até se chegar à atual fase dos leilões, é óbvio que a Vara Fiscal teve de superar vários problemas, tais como: 1) infraestrutura insuficiente (não há servidores da Seção Judiciária de Alagoas que sejam profissionais de informática com habilitação para o desenvolvimento dos programas

necessários à implantação do leilão virtual); 2) inexistência de *softwares* comerciais baratos, confiáveis e específicos; 3) limitação de *hardware* (largura de banda insuficiente para tráfego de vídeo com as informações do leilão virtual); 4) logística de controle de pagamentos dos lances inadequada; 5) inexistência da uniformidade — de *hardware* e *software* — exigida pelo Conselho da Justiça Federal e Superior Tribunal de Justiça; 6) ausência de cadastro eletrônico de arrematantes; 7) resistência dos oficiais de Justiça no uso das máquinas fotográficas digitais.

Para superar tais adversidades, foi necessário apelar para a criatividade e para a participação dos estagiários de informática, que desenvolveram o programa básico do leilão virtual, não se podendo perder de vista que também foi imprescindível a participação e o apoio do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, através de sua Corregedoria, ao aprovar a Portaria nº 03/2006/RACJ/5ª Vara, de 13 de julho de 2006, que tratava sobre a autorização para que a hasta pública também pudesse ser realizada por oficial de Justiça da Seção Judiciária de Alagoas — e não tão somente por leiloeiro público oficial, portaria esta que consistiu no passo inicial para a implantação e o desenvolvimento do leilão virtual.

A implantação do leilão virtual (com a divulgação dos editais de leilão pela internet — com as fotos e os detalhes dos bens apreendidos — no *site* da Seção Judiciária de Alagoas – www.jfal.gov.br), que começou na 5ª Vara de Alagoas já em janeiro de 2006, foi sucesso absoluto, gerando um acréscimo das vendas dos bens penhorados já na 1ª praça. O leilão virtual também fez com que aumentasse a credibilidade das hastas públicas da Justiça Federal de Alagoas.

Com a agilização das execuções e com a possibilidade de venda dos bens — e satisfação dos débitos — dos devedores em curtíssimo prazo, houve um estímulo aos acordos entre devedores e credores, gerando um aumento na arrecadação decorrente das conciliações, um

dos propósitos da atividade judicial.

6.3 Execução Fiscal Virtual

A fundamentação legal da execução fiscal virtual está no art. 2º da Lei nº 11.280/06 (que altera o art. 154 do CPC)⁴⁸, no art. 10 da Medida Provisória nº 2200-2/2001⁴⁹ (que institui a ICP-Brasil), nas demais normas definidas pela ICP-Brasil, no princípio da instrumentalidade das formas (art. 154, CPC) e no art. 225 da Lei nº 10.406/02⁵⁰ (Novo Código Civil). Tais artigos autorizam a utilização integral do meio virtual na prestação jurisdicional⁵¹.

A execução fiscal virtual, que vem para dar compatibilidade da prestação jurisdicional com a dinâmica da vida (*e-learning*, *e-commerce*, voto eletrônico, etc.), tem como principais objetivos: 1) agilizar as execuções, com a supressão do tempo destinado às remessas dos autos para intimações pessoais, vista, etc.; 2) dar maior acessibilidade às partes, com ampla, integral e imediata disponibilidade de todos os dados do processo executivo (inclusive acesso remoto); 3) oferecer maior segurança à integridade dos documentos ínsitos no processo (isso caso observadas as normas mínimas de segurança, fato que propiciará a certificação digital); 4) dar maior controle na tramitação dos feitos em face do elevado número de processos nas Varas Fiscais; 5) economizar espaço e otimizar o material humano; 6) reduzir custos; 7) agilizar a busca das informações em meio magnético; 8) incorporar praticidade no gerenciamento das Varas Executivas; 9) propiciar facilidade no manuseio dos documentos eletrônicos.

Como nem tudo são flores, há vários problemas por que passa o Tribunal Regional Federal da 5ª Região que impedem a implantação imediata da Execução Fiscal Virtual. Dentre eles, podemos citar: 1) a

exigência de uniformidade pelo Conselho da Justiça Federal, que, ao exigir a integração e a compatibilidade de todos os bancos de dados e ao não licitar um programa único para todas as Seções Judiciárias vinculadas aos vários Tribunais Regionais Federais, termina por inviabilizar a implantação imediata da Execução Fiscal Virtual; 2) a deliberação dos membros da cúpula de informática dos Tribunais Superiores e recomendação da Comissão de Padronização da Plataforma Tecnológica da Justiça Federal (Cominf), que limitou os gastos de informática; 3) a impossibilidade de usar alguns *softwares* já desenvolvidos (incompatibilidade de *hardware*, custos elevados de migração do parque de informática, etc.); e 4) inexistência de pessoal qualificado (falta de capacidade técnica) nos quadros de pessoal dos principais credores (Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Fazenda Nacional, Caixa Econômica Federal, Conselhos Profissionais, etc.).

É óbvio que a superação dos problemas técnicos e administrativos acima mencionados, por si só, não é capaz de provocar a imediata instalação e utilização da execução fiscal virtual. E tal se dá porque, antes, faz-se necessária a existência de projeto de topologia que seja capaz de: a) determinar segmentos de rede, usuários e pontos de conexão; b) escolher a topologia que estiver melhor adaptada às necessidades do usuário; c) possibilitar a utilização de vários meios de transmissão; d) adotar padrão que implique maior confiabilidade na rede (algoritmo de criptografia, etc.); e e) obter um desempenho aceitável (capacidade/largura de banda suficiente, etc.)⁵².

Faz-se necessário também o desenvolvimento de estratégias de segurança e gerência de rede (para identificar ativos e riscos, desenvolver normas, mecanismos e planos de segurança, obter o comprometimento dos usuários, etc.), a seleção de protocolos de pontes, comutação e roteamento (*switches*, *bridges*, etc.), bem como o investimento em dispositivos de armazenamento das informações (*storage*).

Em outras palavras, é imprescindível o redimensionamento (se necessário) das redes, o investimento em segurança de dados e em Tecnologia de Informação (TI), bem como em treinamento de pessoal.

6.4 Outras Medidas (Administrativas e Judiciais) para Agilização das Execuções Fiscais

Enquanto a Execução Fiscal Virtual não vem, foram adotadas algumas medidas para a tramitação mais célere das execuções fiscais na 5ª Vara da Seção Judiciária de Alagoas, a saber: 1) elaboração da Portaria nº 02/2006/RACJ/5ª Vara/AL, aprovada pela Corregedoria da 5ª Região, que disciplina vários atos/despachos judiciais — os mais rotineiros — em que é autorizada a aposição da assinatura digital do juiz; 2) instituição de portarias para intimação dos peritos via *e-mail* (Portaria nº 02/2007/RACJ/5ª Vara/AL), para sistematizar e otimizar os atos judiciais e as rotinas administrativas da Secretaria (Portaria nº 04/2007/RACJ/5ª Vara/AL) e para disciplinar o procedimento das hastas públicas (Portaria nº 05/2007/RACJ/5ª Vara/AL); 3) elaboração de nova logística para remessa/recebimento dos autos (por lote, por objeto e por urgência), etc.

CONCLUSÕES

É desafio da nova administração pública um Estado eficiente, que funcione bem e que atenda às expectativas da sociedade.

A sociedade atual não mais aceita mediocridade e incompetência na prestação do serviço público, estando a exigir, cada vez mais, serviços de excelência e com celeridade, além de comportamento adequado e ético dos servidores públicos. Daí a necessidade de se adotar, na

administração pública, conceitos outrora restritos à iniciativa privada (como *benchmarking*, *accountability*, *stakeholders*, etc.), bem como de se investir na capacitação dos servidores, no desenvolvimento da liderança e na atividade de gerenciamento, privilegiando os dirigentes capazes e atualizados, receptivos à aprendizagem e proativos, tudo com vistas ao reconhecimento da legitimidade e da eficiência dos serviços públicos, que deverão ser prestados sempre com responsabilidade social, transparência e ética.

A sociedade deseja, de cada servidor público, mais do que o cumprimento puro e simples de um código de ética. Ela deseja um comportamento ético respaldado em valores cada vez mais autênticos e experimentados, a saber: respeito, transparência, igualdade, discricção, justiça, responsabilidade, honestidade, compromisso, lealdade, qualidade, confiança, cooperação e tolerância.

O Processo Civil vem se aprimorando desde sua criação, pois as alterações implementadas foram além de sua forma operacional, visto que vieram para atender ao anseio social, aprimorando os meios de tutela jurisdicional aplicáveis à disposição do Estado-juiz. Hodiernamente, o Código de Processo Civil, notadamente no que diz respeito ao processo de execução, vem otimizando celeridade, ética e eficiência, procurando atender o vencedor, agilizando a reposição do seu direito, cuidando para não causar prejuízos ao perdedor-executado.

O esforço hermenêutico do jurista moderno volta-se para a aplicação direta e efetiva dos valores e princípios ínsitos em nossa *Lex Mater*. Isso significa dizer que, eclodindo o fenômeno jurídico da colisão entre direitos fundamentais, que apenas poderá ser equacionado à luz das circunstâncias do caso concreto e do direito fundamental específico em pauta, assume lugar de destaque o princípio da proporcionalidade, que servirá de parâmetro no indispensável processo de ponderação dos bens

e valores envolvidos à escorreita solução do problema.

Para tanto, a melhor equação aplicável é a preconizada por Robert Alexy, que impõe a otimização (maximização) da eficácia e a preservação do núcleo mínimo dos direitos fundamentais envolvidos, não podendo admitir-se uma realização plena de um direito fundamental em prejuízo de outro.

Não se deve olvidar, contudo, que, na colisão entre direitos fundamentais, o princípio da dignidade da pessoa humana assume importante função demarcatória, podendo servir de parâmetro para avaliar qual o padrão mínimo a ser reconhecido, uma vez que tal princípio é unificador de todo o sistema de direitos fundamentais.

O princípio da dignidade da pessoa humana não pode servir sempre como carta branca para procrastinação do processo executivo e como imunidade para toda tentativa de constrição do patrimônio do devedor, pois tal princípio deve ser compatibilizado com os outros princípios que regem o processo de execução, bem como com os direitos fundamentais à tutela executiva e à duração razoável do processo, daí a necessidade de se estudar a teoria dos princípios visando à solução do conflito entre os direitos fundamentais e os valores envolvidos no caso concreto.

O direito à tutela executiva, à duração razoável do processo, à moradia, à intimidade e à vida digna é dotado de mesma dignidade constitucional, um não podendo prevalecer em relação ao outro, aprioristicamente, devendo o intérprete-aplicador, verificada a existência de uma autêntica colisão de direitos fundamentais, realizar a ponderação dos bens envolvidos através do sacrifício mínimo dos direitos em jogo.

O atendimento simultâneo da proteção da dignidade da pessoa humana, dos princípios que regem o processo de execução e do princípio da eficiência pode ser plenamente compatível com o direito (fundamental) à tutela executiva e à duração razoável do processo, bastando tão somente,

no caso concreto, ponderar os valores envolvidos, com vistas à obtenção da solução que mais harmonize a proteção do devedor com o direito que o credor tem de buscar, no Estado-juiz, a satisfação do seu crédito.

Com a adoção de simples medidas (administrativas e judiciais) e com a utilização das vantagens do processo eletrônico e dos meios virtuais (já previstos em lei), é possível agilizar a tramitação dos feitos fiscais.

O incentivo à criatividade, o investimento na qualificação do servidor público, a gestão compartilhada, integrada, participativa e transparente, como deve ser a gestão pública, têm o propósito de sepultar, de uma vez por todas, a imagem das Varas Fiscais: de serem lentas, burocráticas e desestimulantes na carreira de juízes e servidores.

BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. *El Concepto y la Validez del Derecho*. Trad. Jorge M. Sena. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997.

_____. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002.

ALMEIDA, Tânia. *Mediação e Conciliação*. Apostila do Programa de MBA em Poder Judiciário – FGV – Direito Rio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Notas sobre o Problema da Efetividade do Processo. *Temas de Direito Processual*. Terceira Série. São Paulo: Saraiva, 1984.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*:

Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União, Brasília, p. 9295, 23 jun. 1994. Seção 1.

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

CAMPOS JR., Raimundo Alves de. *O Conflito entre o Direito de Propriedade e o Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

_____. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, promulgada em 05.10.1988.

CUNHA, José Ricardo. *O Juiz e a Ética*. Apostila do Programa de MBA em Poder Judiciário da Fundação Getulio Vargas – FGV – Direito Rio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DAVEL, Eduardo; VASCONCELLOS, João (org.). *Recursos Humanos e Subjetividade*. Petrópolis: Vozes, 1996.

DRUCKER, Peter F. *Introdução à Administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

DWORKIN, Ronald. *Los Derechos en Serio*. Trad. Marta Guastavino. Barcelona: Ariel, 1995.

_____. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

FARIAS, Edilson Pereira de. *A Colisão de Direitos*. A honra, a intimidade, a vida privada e a imagem *versus* a liberdade de expressão e informação. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1996.

GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos Fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil*. São Paulo: RT, 2003.

HESSE, Konrad. La Interpretación Constitucional. In: HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Trad. Pedro Cruz Villalon. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

_____. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 1980.

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. A Ética nas Funções de Estado. *Revista de Direito Upis*. Brasília, ano 1, v. 1, n. 1, p. 23 - 35, jan. 2003.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

MOTTA, Paulo Roberto. *Formação de Liderança*. Apostila do Programa de MBA em Poder Judiciário – FVG – Direito Rio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____. *Planejamento Estratégico*. Apostila do Programa de MBA em Poder Judiciário – FVG – Direito Rio. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PEREZ LUÑO, Antônio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1990.

PIOVESAN, Flávia Piovesan. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1996.

REIS, Cláudio. Ética no Serviço Público: Alguns Pontos Fundamentais. *Curso de Multiplicadores da Ética Pública*. Apostila I. Marco Conceitual. Brasília: Enap, 2005.

SANCHEZ-CRUZAT, José Manuel Bandrés. *Derecho Fundamental al Proceso Debido y el Tribunal Constitucional*. Pamplona: Arazandi, 1992.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCELZA e BEVILACQUA, Bianor e Roberto. Novos Padrões Gerenciais no Setor Público: Medidas do Governo Americano Orientadas para o Desempenho e Resultados. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 48, n. 3, p. 133 - 152, set./dez. 1997.

SEGADO, Francisco Fernandez. Teoría Jurídica de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978 y en su Interpretación por el Tribunal Constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 31, n. 12, mar./abr. 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

_____. CONFERÊNCIA NACIONAL DA OAB, 15., 1994, Foz do Iguaçu. *Anais ...* [?] Foz do Iguaçu: OAB, Conselho Federal, 1994.

TOHÁ e SOLARI, Carolina e Ricardo. A Modernização do Estado e a Gerência Pública. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 48, n. 3, p. 84 - 103, set./dez. 1997.

WALDO, Dwight. *O Estudo da Administração Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

NOTAS

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Capacitação em Poder Judiciário. FGV – Direito Rio.

² Juiz Federal da 5ª Vara em Alagoas. Mestre em Direito pela UFPE. Mestre em Engenharia Civil (PUC/RJ). MBA em Poder Judiciário (FGV).

³ TOHÁ, Carolina e SOLARI, Ricardo. A Modernização do Estado e a Gerência Pública. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 48, n. 3, p. 84–103, set./dez. 1997.

⁴ WALDO, Dwight. *O Estudo da Administração Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971. p. 6.

⁵ Em brilhante trabalho (*Accountability*: Quando Poderemos Traduzi-la para o Português?), publicado na *Revista de Administração Pública* (Rio de Janeiro, ano 24, n. 2, p. 30 - 50, fev./abr. 1990), Anna Maria Campos analisa o problema de se traduzir para o português uma palavra (*accountability*) que é inerente a sociedades cujos cidadãos são conscientes de seus direitos e sabem cobrar dos poderes públicos as suas responsabilidades. Para a autora do texto, *accountability* tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, tais como: igualdade, dignidade humana, participação, representatividade, responsabilidade objetiva do Estado, etc., daí a razão de ela ter concluído que “não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”. Assim, a mensagem principal passada por Anna Campos é a de que, enquanto não se afastar da esfera pública a ideia de que os seus clientes/usuários são vistos como tutelados, o serviço público continuará sendo prestado como se fosse caridade pública, o que é deveras ruim para a credibilidade das instituições. Nos dias hodiernos, a saída está na incorporação do conceito de *accountability* (que pode ser conceituado como o aumento da responsabilidade pelos resultados do administrador público perante a sociedade), bem como na recuperação de valores fundamentais, tais como a cidadania, a liberdade e a justiça social.

⁶ *Planejamento Estratégico*. Apostila do Programa de MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV. p. 58.

⁷ E isso porque é necessário que as organizações que buscam o *benchmarking* como uma ferramenta de melhoria assumam uma postura de “organização que deseja aprender com os outros” para que possa justificar o esforço investido no processo, pois essa busca das melhores práticas é um trabalho intensivo, consumidor de tempo e que requer disciplina. Portanto, *benchmarking* é uma escola onde se aprende a aprender. Mais do que uma palavra mágica, *benchmarking* é um conceito que está alterando consideravelmente o enfoque da administração, em que ele é composto de atributos que determinam o sucesso ou ainda a sobrevivência das empresas/instituições. Saber fazer e adaptar *benchmarking* ao processo da organização pode permitir vislumbrar oportunidades e também ameaças competitivas (para o caso das empresas), constituindo um atalho seguro para a excelência, com a utilização de todo um trabalho intelectual acumulado por outras organizações, evitando os erros e as armadilhas do caminho.

⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

⁹ DRUCKER, Peter F. *Introdução à Administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

¹⁰ MOTTA, Paulo. Op. cit., p. 10.

¹¹ MOTTA, Paulo. Op. cit., p. 18.

¹² A autoconfiança, que é a chave do desenvolvimento pessoal, vem a partir do conhecimento e desenvolvimento das habilidades e ajuda a criar um clima organizacional de maior segurança e crença no êxito futuro (MOTTA, Paulo Roberto. *Formação de Liderança*. Apostila do Programa de MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 14).

¹³ PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 168.

¹⁴ REIS, Cláudio. *Ética no Serviço Público: Alguns Pontos Fundamentais*. *Curso de Multiplicadores da Ética Pública*. Apostila I. Marco Conceitual. Brasília: Enap, 2005. p. 2.

¹⁵ REIS, Cláudio. *Ética no Serviço Público*. Op. cit., p. 4.

¹⁶ Expressão dita por Jorge Miranda, insigne constitucionalista português, em palestra proferida na Universidade Federal do Ceará.

¹⁷ DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978. *Los Derechos en Serio*. Trad. Marta Guastavino. Barcelona: Ariel, 1995.

¹⁸ ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002.

¹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

²⁰ Sobre a distinção entre regras e princípios, não se pode deixar de fazer menção à obra de Humberto ÁVILA (*Teoria dos Princípios*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007), que expõe uma proposta própria de diferenciação: a proposta heurística entre regras e princípios — e postulados. Para tal autor, o modelo correto a ser aplicado para as normas é o tripartite (regra, princípio e postulado normativo aplicativo). Diferentemente dos princípios, os postulados não visam à consecução direta de um fim, mas cumprem, muito pelo contrário, a função distinta de prescrever e orientar determinados modos de pensamento e argumentação, estruturando, assim, o modo de aplicação das regras e dos princípios, daí a razão de os postulados não se localizarem no plano das regras e dos princípios, mas num metaplano, o que leva o autor a qualificá-los como normas de segundo grau ou normas de aplicação.

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. p. 230.

²² Na dicção de Dworkin: “if the facts a rule stipulates are given, then either the rule is valid, in which case the answer it supplies must be accept, or it is not, in which case it contributes nothing to the decision”. DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978. p. 24.

²³ DWORKIN, Ronald. *Los Derechos en Serio*. Trad. Marta Guastavino. Barcelona: Ariel, 1995. p. 75–80.

²⁴ ALEXY, Robert. *El Concepto y la Validez del Derecho*. Trad. Jorge M. Sena. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997. p. 75.

²⁵ ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002. p. 87.

²⁶ Em seu livro *Teoria dos Princípios* (op. cit.), Humberto Ávila não reconhece a especificidade dos princípios no fato de eles poderem e deverem ser ponderados e possuírem uma dimensão de peso, mas prova que isso é também válido para as regras. Tal autor busca, pois, a distinção entre regras e princípios em outra direção, demonstrando que uma das diferenças primordiais encontra-se no fato de as regras terem diretamente a descrição de um comportamento ou a atribuição de uma competência como objeto, visando apenas indiretamente à obtenção de um fim, ao passo que os princípios visam, inversamente, diretamente à consecução de um fim e influem apenas indiretamente nos modos comportamentais ou nas atribuições de competência necessárias para tal, daí a razão de o autor desenvolver uma proposta própria — e diferenciada — de distinção entre regras e princípios.

²⁷ ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Op. cit., p. 81.

²⁸ Jorge Miranda, analisando o conceito de *pessoa* na Constituição portuguesa, tendo em vista o art. 1º da Declaração Universal, assim define as diretrizes básicas: “a) a dignidade da pessoa humana reporta-se a todas e cada uma das pessoas e é a dignidade da pessoa individual e concreta; b) cada pessoa vive em relação comunitária, mas a dignidade que possui é dela mesma, e não da situação em si; c) o primado da pessoa é do ‘ser’, não do ‘ter’; a liberdade prevalece sobre a propriedade; d) a proteção da dignidade das pessoas está para além da cidadania portuguesa e postula uma visão universalista da atribuição dos direitos; e) a dignidade da pessoa pressupõe a autonomia vital da pessoa, a sua autodeterminação relativamente ao Estado, às demais entidades públicas e às outras pessoas”. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, v. 4, p. 169.

²⁹ FARIAS, Edilson Pereira de. *A Colisão de Direitos: a Honra, a Intimidade, a Vida Privada e a Imagem Versus a Liberdade de Expressão e Informação*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1996. p. 54.

³⁰ MIRANDA, Jorge. Op. cit., p. 166 - 167.

³¹ SILVA, José Afonso da. In: Conferência Nacional da OAB, 15., 1994, Foz do Iguaçu. *Anais ...* [?] Foz do Iguaçu: OAB, Conselho Federal, 1994. p. 549.

³² PEREZ LUÑO, Antônio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1990. p. 318. Tradução livre.

³³ SEGADO, Francisco Fernandez. Teoría Jurídica de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978 y en su Interpretación por el Tribunal Constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 31, n. 12, mar./abr. 1994, p. 77. Tradução livre.

³⁴ SEGADO, Francisco Fernandez. Op. cit., p. 77. Tradução livre.

³⁵ Art. 5º, § 2º, CF/88 – “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

³⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 186. Ou, nas exatas palavras de Konrad Hesse: “los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos deben ser coordinados de tal modo en la solución del problema que todos ellos conserven su entidad. Allí donde se produzcan colisiones no se debe, através de uma precipitada ‘ponderación de bienes’ o *incluso* abstracta ‘ponderación de valores’, realizar el uno a costa del outro” (HESSE, Konrad Hesse. *La interpretación constitucional*. In: HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Trad. Pedro Cruz Villalon. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 45).

³⁷ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Notas sobre o problema da efetividade do processo. *Temas de Direito Processual*. Terceira Série. São Paulo: Saraiva, 1984.

³⁸ GUERRA, Marcelo. *Direitos Fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil*. São Paulo: RT, 2003. p. 102.

³⁹ Op. cit., p. 102 - 105.

⁴⁰ Cf. PIOVESAN, Flávia Piovesan. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1996. p. 111.

⁴¹ Cf. SANCHEZ-CRUZAT, José Manuel Bandrés. *Derecho Fundamental al Proceso Debido y el Tribunal Constitucional*. Pamplona: Arazandi, 1992. p. 546.

⁴² Importante verificar que as medidas executivas não ficam adstritas às hipóteses previstas no art. 461, § 5º, do CPC, podendo ser adotada pelo juiz qualquer medida que assegure a proteção do credor e de seu direito fundamental à tutela executiva, sempre com o uso da proporcionalidade e com o respeito aos princípios que regem a execução. Com razão, pois, Marcelo Guerra, quando afirma que: “À luz dos cânones da hermenêutica constitucional (princípio da unidade da Constituição, da máxima eficiência e da concordância prática), a interpretação do *caput* do art. 100 da CF/88 é no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público não poderão estabelecer privilégios ou distinções entre os seus credores, sem excluir, integralmente, a possibilidade de serem utilizados outros meios judiciais, quer para assegurar o cumprimento do precatório, quer para complementá-lo, quando desrespeitado pelo Poder Público” (GUERRA, Marcelo. Op.

cit., pp. 210–211).

⁴³ Esse também é o entendimento de Marcelo Guerra (Op. cit., p. 196).

⁴⁴ GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos Fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil*. Op. cit., p. 151.

⁴⁵ Idem, ibidem.

⁴⁶ Convênio entre o Conselho da Justiça Federal e o Banco Central do Brasil, celebrado em maio de 2001, que contou com a adesão dos Tribunais Regionais Federais.

⁴⁷ Dentre alguns desses problemas, pode-se citar: 1) não permite a repetição da ordem quando não se acha nada no dia, necessitando que o juiz dê nova ordem, com novo recadastramento dos dados, o que a torna inviável numa Vara Fiscal, onde são dadas mais de 300 (trezentas) ordens de Bacen por semana; 2) não tem como impedir que a penhora recaia sobre contas-salários, o que ocasiona, diariamente, uma “chuva de pedidos” para desbloqueio de tais contas, prejudicando o trabalho normal da Vara; etc.

⁴⁸ “Art. 154. [...] Parágrafo Único: Os tribunais, no âmbito da respectiva jurisdição, poderão disciplinar a prática e a comunicação oficial dos atos processuais por meios eletrônicos, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira — ICP-Brasil.”

⁴⁹ Art. 10 da MP nº 2200-2/2001: “Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória. [...] § 1º As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei nº 3071, de 1º de janeiro de 1916. § 2º O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil [...]”.

⁵⁰ Art. 225 da Lei nº 10.406/2002 (Novo Código Civil): “As reproduções fotográficas, cinematográficas, os registros fonográficos e, em geral, quaisquer outras reproduções mecânicas ou eletrônicas de fatos ou de coisas fazem prova plena destes, se a parte, contra quem forem exibidos, não lhes impugnar a exatidão”.

⁵¹ Há outras leis que, com o mesmo propósito, permitem a virtualização dos processos e que também podem servir de base à instituição da execução fiscal virtual (art. 41 da Lei nº 8.935/94 – notários e registradores, os artigos 1º e 2º da Lei nº 9800/99 – fac-símile; e a Lei nº 10.259/01 – dos Juizados Especiais Federais).

⁵² A escolha da topologia adequada a esses parâmetros de necessidade implicará, inclusive, a escolha do tipo de rede mais adequado à infraestrutura do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e de suas Seções Judiciárias (rede em anel, estrela, barra, etc.).