

VAGNER FANTINEL DE ROSSO

**O juiz-gestor à luz dos princípios da eficiência e da razoável
duração do processo**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito – DIR3 – do curso de graduação em Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Telmo Candiota da Rosa Filho

Porto Alegre

2010

VAGNER FANTINEL DE ROSSO

O juiz-gestor à luz dos princípios da eficiência e da razoável duração do processo

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito – DIR3 – do curso de graduação em Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Telmo Candiota da Rosa Filho

Banca Examinadora:

Prof^a. Maria Isabel de Azevedo Souza

Prof^a. Vivian Pantaleão Caminha

Prof. Telmo Candiota da Rosa Filho

Conceito: A

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2010.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pelo exemplo e pelo apoio incondicional.

Agradeço aos meus colegas de curso pelo companheirismo e pela descontração, que fizeram esta jornada um pouco menos penosa.

Agradeço a todos os professores da Faculdade de Direito da UFRGS que demonstraram, ao longo do curso, dedicação e interesse por seus alunos.

Agradeço ao meu orientador, professor Telmo, pela coragem de orientar estudantes que não foram seus alunos em nenhuma disciplina.

Por fim, agradeço aos meus amigos e familiares pela compreensão de que o tempo que não pude compartilhar com eles estava sendo usado para atingir um objetivo pessoal.

RESUMO

O estudo buscou contextualizar as reformas da administração pública e do judiciário, tomando como foco os princípios da eficiência e da razoável duração do processo e suas conseqüências para a atividade judicial. A reforma da administração pública trouxe a administração gerencial e o princípio da eficiência para o âmbito da administração pública, estendendo sua influência para além do Poder Executivo. A reforma do judiciário explicitou o princípio da razoável duração do processo e alterou a estrutura e as competências do Poder Judiciário, buscando adaptá-lo às novas demandas a que ele é submetido. Para uma efetiva prestação jurisdicional, ambos os princípios devem ser tornados efetivos, posto que interdependentes. Em face deste novo cenário, os magistrados precisam adquirir competência gerencial para melhor desempenhar suas atividades, o que fez surgir a figura do juiz-gestor, importante personagem para a efetiva implementação das mudanças e para a busca por uma Justiça de melhor qualidade. Várias iniciativas foram tomadas no sentido de promover a disseminação de conhecimento gerencial dentro das fronteiras do Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: eficiência; administração pública; razoável duração do processo; Poder Judiciário; juiz-gestor.

ABSTRACT

The study aims to contextualize the reforms of public administration and judiciary, focusing the principles of efficiency and a reasonable duration of process and its consequences for the judicial activity. The public administration reform has brought the principle of efficiency for public administration, extending its influence beyond the executive branch. The judiciary reform has brought the principle of reasonable duration of the process for the Judiciary and changed its structure and competencies, seeking to adapt it to new demands to which it is subjected. For an effective Justice, both principles must be made effective, since they are interdependent. Given this new scenario, the judges need to acquire managerial skills to better perform their activities, which has given raise to the figure of the judge-manager, important character to the effective implementation of change and the search for a Justice of better quality. Several initiatives have been taken to promote the dissemination of managerial knowledge within the borders of the Judiciary.

KEYWORDS: efficiency; public administration; reasonable duration of process; Judiciary; judge-manager.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJURIS	Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EC	Emenda Constitucional
ENAJE	Encontro Nacional de Juízes Estaduais
ENFAM	Escola Nacional de Aperfeiçoamento de Magistrados
IBRAJUS	Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário
ONG	Organização Não Governamental
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TJ	Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	10
1.1. A reforma da administração pública (EC 19/98)	10
1.1.1. Breve história da Administração Pública	10
1.1.2. A crise na Administração Pública no Brasil	13
1.1.3. Principais mudanças com a reforma	16
1.2. O princípio da eficiência (CRFB, art. 37, <i>caput</i>)	17
1.3. Algumas considerações	21
2. A FUNÇÃO JURISDICIONAL E O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	23
2.1. A reforma do judiciário (EC 45/04)	23
2.1.1. Breve história do Poder Judiciário	23
2.1.2. A crise do Poder Judiciário	27
2.1.3. Principais mudanças com a reforma	32
2.2. O princípio da razoável duração do processo (CRFB, art. 5º, LXXVIII)	35
2.3. Algumas considerações	39
3. O JUIZ GESTOR À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	41
3.1. A importância do papel do juiz	41
3.2. Primeiras tentativas de modernizar a Justiça	44
3.3. Iniciativas tomadas após a reforma do Poder Judiciário	46
3.4. O papel do Conselho Nacional de Justiça	48
3.5. A reforma da Lei Orgânica da Magistratura	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS	59

INTRODUÇÃO

O aumento dos direitos sociais e a busca por uma efetiva cidadania fez aumentar a cobrança dirigida ao setor público por uma prestação de serviços de melhor qualidade e dentro de um prazo considerado aceitável. Na área de atuação do Poder Executivo, cresceu a cobrança pelo melhor uso dos recursos disponíveis, sejam eles materiais ou humanos, enquanto que na área de atuação do Poder Judiciário aumentou a cobrança por uma prestação jurisdicional efetiva e tempestiva.

Tal estado de coisas resultou em duas reformas constitucionais, realizadas por meio das emendas constitucionais nº 19, de 1998, e nº 45, de 2004. A primeira foi denominada Reforma da Administração Pública, e seus efeitos se estenderam para além da estrutura do Poder Executivo, atingindo também as atividades administrativas dos poderes Legislativo e Judiciário. Esta Reforma tornou explícito o “princípio da eficiência” como um dos balizadores da atuação da Administração Pública. A segunda reforma foi denominada Reforma do Judiciário, que buscou tornar mais célere a prestação jurisdicional, alterando alguns aspectos da estrutura da Justiça e listando entre os direitos e garantias fundamentais do art. 5º da Constituição o direito a um processo com duração “razoável”.

Consoante a isso, a efetiva prestação jurisdicional passou a exigir dos magistrados um leque de atividades e de conhecimentos que a maioria ainda não dispunha, principalmente na área da gestão. Esse juiz, que ao mesmo tempo em que julga as causas que lhe são demandadas, também deve dar conta da tarefa de administrar os serviços das áreas meio que lhe dão suporte. A essa figura foi dado o nome de “juiz-gestor”.

Busca-se, nesta monografia, em um primeiro momento, traçar um breve retrospecto que ajude a entender os motivos que levaram a essas reformas e o que significam os dois princípios que foram agregados ao texto constitucional. Num segundo momento, pretende-se delinear os impactos que essas mudanças causaram no Judiciário, principalmente pelo surgimento da nova função de “gestor”. Essa função parte da noção de que, para levar a cabo suas atribuições, não basta o magistrado deter o saber técnico da área jurídica, mas deve também dominar o

saber técnico da área de administração. Assim, o objetivo desta monografia é entender as mudanças que ocorreram no Poder Judiciário frente às duas reformas constitucionais e o processo de formação do juiz-gestor à luz dos princípios da eficiência e da razoável duração do processo.

Como o objeto de estudo abrange vários assuntos, cada um passível de ser tratado em uma monografia em separado, se pretende abordar aqui os temas na profundidade em que seja útil ao objetivo deste trabalho monográfico, esperando que o ganho em amplitude compense a relativa perda de profundidade.

1. A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Este primeiro capítulo traz uma breve descrição da administração pública e da função administrativa, traçando a sua evolução até a chamada administração pública gerencial. Também se buscará tratar do princípio da eficiência, qual o seu significado para a administração pública e a sua aplicabilidade ao Poder Judiciário.

1.1. A reforma da administração pública (EC 19/98)

1.1.1. Breve história da administração pública

O surgimento da administração pública se confunde com a formação dos Estados modernos. A crise do sistema feudal e o florescimento comercial no séc. XI favoreceram a organização de cidades, que precisaram recrutar um incipiente corpo administrativo para resolver questões de segurança, construção de edifícios públicos e comerciais, e demais necessidades de urbanização. Para custear essas intervenções, a prerrogativa de cobrar impostos, que até então estava nas mãos dos senhores feudais, passa aos administradores dessas cidades.¹

A atividade administrativa, nesse período, compreendia a arrecadação e a aplicação de tributos, assim como o aproveitamento dos recursos humanos e materiais necessários para a execução de obras e serviços de interesse comum, e também para a defesa do agregado social contra as agressões internas e externas. Tais atividades constituíam os fins essenciais do Estado e determinavam sua organização.²

No final da Idade Média, o poder do Rei se fortaleceu, o monarca passou a ter o monopólio da força, da justiça e da tributação, transformando a monarquia feudal

¹ PEREIRA, Cláudia F. O. Reforma administrativa: o estado, o serviço público e o servidor. Brasília: Brasília Jurídica, 1998, p. 21.

² OLIVEIRA, Fernando A., apud DI PIETRO, Maria Sylvia Z. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2007, p. 48.

em uma monarquia nacional, que atingiu seu ápice na França, onde a figura do Rei se confundia com o próprio Estado. Na Inglaterra, os desmandos do Rei levaram à assinatura da Carta Magna (1215), que limitou o poder real e assegurou proteção contra o poder excessivo do Estado. Com a Revolução Gloriosa (1695), a burguesia assumiu as rédeas do processo político e implantou um sistema parlamentarista, limitando ainda mais o poder do governante. Também contribuíram para a formação das bases do estado moderno a Declaração de Direitos inglesa (1689), que também limitou o poder monárquico na Inglaterra, e a Revolução Francesa (1789), resultado da revolta contra a desigual distribuição dos impostos e das benesses do Estado.³

Na medida em que se fortalecia a idéia de um Estado de Direito, baseado em princípios que limitavam seu poder sobre os cidadãos e lhe determinavam certas regras gerais de atuação (como os princípios da legalidade e da separação de poderes), surgem, junto com outros ramos do Direito Público, as primeiras noções de Direito Administrativo como um conjunto de normas delimitadoras da estrutura do Estado e da ação dos governantes.⁴

Foi com a criação francesa do processo de contencioso administrativo, separado do contencioso judicial, que o Direito Administrativo foi adquirindo forma, pela elaboração pretoriana de seus princípios informativos, ou seja, baseado na jurisprudência, pois a legislação ainda era inexistente. O Direito Administrativo, nesse contexto, se formou como uma disciplina referenciada a um sujeito, a administração pública, com base em alguns conceitos, como os de serviço público, autoridade, potestade pública, especialidade de jurisdição, nenhum deles inspirado no Direito Privado.⁵

Modernamente, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “o Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da *função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham*” (itálicos no original).⁶ Para Hely Lopes Meirelles, o Direito Administrativo é “um conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades

³ PEREIRA, 1998, op. cit., p. 22-23.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Z. 500 anos de direito administrativo brasileiro. Revista Diálogo Jurídico, nº 10, jan/2002, p. 1-2.

⁵ DI PIETRO, 2002, op. cit., p. 2.

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso A. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 29.

públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.⁷

A expressão administração pública é utilizada mais comumente em dois sentidos: em sentido subjetivo, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; em sentido objetivo, designa a natureza da atividade desenvolvida por esses entes. Neste sentido, a administração pública é a própria função administrativa, afeta, predominantemente, ao Poder Executivo, mas que não lhe é exclusiva.⁸

Em sua delimitação mais conhecida, o poder estatal desdobra-se em três funções: a legislativa, que estabelece regras gerais e abstratas; a jurisdicional, que aplica as leis mediante a solução de conflitos de interesse e aplicação coativa da lei; e a função executiva, que aplica as leis mediante atos voltados para a realização dos fins estatais.⁹

Para Bandeira de Mello, essa tripartição não reflete uma essência, mas sim uma construção política notável e muito bem sucedida, com o propósito ideológico de impedir a concentração de poderes para preservar a liberdade dos homens contra abusos dos governantes.¹⁰

Apesar de a Constituição brasileira, no artigo 2º, dizer que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, não há uma separação absoluta de poderes, pois, quando define as respectivas atribuições, confere predominantemente a cada um dos poderes uma das funções básicas, prevendo algumas interferências, de modo a assegurar um sistema de freios e contrapesos. Assim é que os poderes Legislativo e Judiciário, além de suas funções precípuas de legislar e julgar, exercem também algumas funções administrativas.¹¹

Dessa forma, a função administrativa é exercida principalmente pelos órgãos do Poder Executivo, mas os poderes Legislativo e Judiciário também exercem, além

⁷ MEIRELLES, Hely L. Direito administrativo brasileiro. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 40.

⁸ DI PIETRO, 2007, op. cit., p. 46.

⁹ DI PIETRO, 2007, op. cit., p. 46-48.

¹⁰ BANDEIRA DE MELLO, 2009, op. cit. p. 31.

¹¹ DI PIETRO, 2007, op. cit., p. 46-48

de suas atividades preponderantes, algumas funções tipicamente administrativas. Tais funções são exercidas, em parte, pelos órgãos administrativos no âmbito dos dois poderes (as Secretarias) e, em parte, pelos próprios parlamentares e magistrados.¹²

A função administrativa é a função que o Estado exerce dentro de uma estrutura e regime hierárquicos, desempenhada por comportamentos que devem estar de acordo com a legislação, com a Constituição e devem se submeter ao controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário.¹³

As atividades administrativas e a noção de serviço público estão vinculadas ao próprio conceito de Estado, e sofreram transformações na medida em que tal conceito evoluiu, passando da fase do Estado-polícia, que apresentava uma atitude meramente contemplativa dos fatos sociais e suas atribuições se limitavam à defesa externa e à manutenção da ordem interna, para a fase de um Estado intervencionista, que encampou novas tarefas e encargos que lhe foram atribuídos com a ampliação da esfera de competências administrativas.¹⁴

Dessa forma, percebe-se que a evolução das teorias sobre o Estado levou a uma repartição de competências que não são mutuamente exclusivas. Conclui-se que, como a função administrativa está presente nos três poderes da União, o Direito Administrativo regula não apenas as atividades administrativas do Poder Executivo, mas também as do Legislativo e do Judiciário.

1.1.2. A administração pública no Brasil

Durante o séc. XIX e início do séc. XX, o Estado brasileiro foi um estado oligárquico e patrimonial, que respondia às demandas de uma economia agrário-exportadora e de uma sociedade que mal havia saído do regime escravista. Uma pequena elite de proprietários de terras e políticos de carreira dominava os rumos do país. Também compunham essa elite os juristas e os funcionários do Estado, que

¹² DI PIETRO, 2007, op. cit., p. 52.

¹³ BANDEIRA DE MELLO, op. cit., 2009, p. 36.

¹⁴ PEREIRA, 1998, op. cit., p. 35.

compartilhavam da homogeneidade conservadora que a formação jurídica lhes proporcionava, herdada do conservadorismo atrasado de Coimbra.¹⁵ Era essa elite que dominava os rumos do país, onde a democracia e as eleições eram uma farsa. O emprego público era a única alternativa para uma ampla classe média desempregada, da qual se recrutava a elite política. Com isso, os critérios administrativos eram pessoais e vinculados às indicações políticas, sem nenhuma preocupação com a eficiência da máquina estatal.¹⁶

Com a Revolução de 1930, inicia-se a primeira tentativa de promover uma reforma da Administração Pública, que busca superar o patrimonialismo implantando uma estrutura burocrática. Essa reforma começa em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que dois anos mais tarde se transformaria no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Porém, com a volta da democracia em 1945, a reforma perdeu força.¹⁷

O período autoritário que inicia em 1964 dá novo ímpeto à reforma. Em 1967 é publicado o Decreto-Lei 200, que foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, criando entes descentralizados e flexibilizando certas regras. Os novos administradores públicos eram engenheiros e economistas. Com o passar dos anos, entretanto, as carreiras de Estado foram abandonadas, exceto a magistratura, a diplomacia e as carreiras militares. Os concursos públicos se tornaram escassos e os salários decaíram, criando um grave problema de falta de pessoal qualificado para as funções exclusivas de Estado.¹⁸

Para Luiz Carlos Bresser-Pereira, um dos idealizadores da Reforma Administrativa de 1998, com a Constituição de 1988 a Administração Pública sofreu certo retrocesso burocrático, pois os constituintes procuraram colocar no texto

¹⁵ Essa homogeneidade ainda se verifica: “pesquisa realizada pelo IDESP junto à magistratura em 1993 demonstra a existência de uma extraordinária homogeneidade entre os integrantes da magistratura, quer quando manifestam sua opinião sobre o judiciário, quer sobre sua missão básica, independentemente do tempo na carreira ou na entrância em que estavam servindo no momento das entrevistas”. (SADEK, Maria Tereza A. O sistema de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.) O sistema de justiça. São Paulo: Idesp, 1999, p. 15).

¹⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil. 5ª ed. São Paulo: Editora 34, 2003, p. 303-307.

¹⁷ BRESSER-PEREIRA, 2003, op. cit., p. 311-314.

¹⁸ BRESSER-PEREIRA, 2003, op. cit., p. 316-318.

constitucional princípios burocráticos clássicos, como o regime jurídico único, enrijecendo a estrutura administrativa.¹⁹

A crise econômica que o país enfrentou nos anos 1980 e início dos 1990 deixou claro que a máquina estatal de corte burocrático não conseguia dar conta de coordenar as diversas esferas de atuação para formular políticas públicas eficazes e coerentes. Tornou-se necessária uma nova reforma, que superasse o paradigma burocrático e inaugurasse um novo modelo de atuação do Estado, baseado em princípios gerenciais oriundos da iniciativa privada.²⁰

A crise do Estado pode ser definida por vários ângulos, como: crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado, crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado e, também, uma crise política.²¹

Baseado nesse diagnóstico, tomou corpo a reforma gerencial da Administração Pública brasileira, que procurou modificar as instituições e a cultura burocrática que permeavam a estrutura do Estado. O principal instrumento para levar a cabo a reforma gerencial foi a Proposta de Emenda Constitucional 173 (PEC 173/95), convertida na Emenda Constitucional 19 (EC 19/98), chamada de “reforma administrativa”, que faz parte do movimento mais amplo que foi a reforma gerencial.

Na Exposição de Motivos da PEC 173/95, os subscritores afirmam que a crise do Estado está situada na estagnação econômica que o país atravessava, que se manifestou como crise fiscal, crise no modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal, esta última representada pela deterioração da capacidade de ação administrativa do Estado, por obra do desmonte do aparelho do Estado e do desprestígio de sua burocracia.²²

Um dos objetivos da PEC 173/95 foi

incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na

¹⁹ BRESSER-PEREIRA, 2003, op. cit., p. 319-323.

²⁰ BRESSER-PEREIRA, 2003, op. cit., p. 324-326.

²¹ BRESSER-PEREIRA, 1998b, apud ZIMMER JUNIOR, Aloísio. Curso de Direito Administrativo. 3ª ed. São Paulo: Método, 2009, p. 134.

²² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição 173 (PEC 173/95), de 23-ago-1995, p. 10-11.

forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte.²³

Com isso, pode-se afirmar que a administração pública brasileira foi, num primeiro momento, patrimonialista. A tentativa de superação da estrutura patrimonialista resultou na implantação de uma estrutura burocrática. Porém, a forma burocrática de administrar, embora tenha contribuído para combater o patrimonialismo, mostrou que não é capaz de dar conta das novas atribuições do Estado moderno e, por isso, a partir da Reforma Administrativa, se busca balizar a atuação do Estado por valores e modelos inspirados na iniciativa privada.

1.1.3. Principais mudanças com a reforma

A Reforma Administrativa buscou criar um Estado gerencial, ainda com a incumbência de prestar serviço público, mas sob novo regime jurídico, o que representaria a superação do Estado burocrático. A inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional é a face mais visível dessa mudança. Tal transição, resultado da busca pela mudança de paradigma, levou a uma série de alterações no modelo de estrutura estatal pensado pelo Poder Constituinte de 1988.²⁴

As principais modificações podem ser encontradas nos arts. 37, 39 e 41 da Constituição. Entre elas destacam-se a “flexibilização” da estabilidade de que gozavam os servidores públicos e a transformação dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais reguladas por um contrato de gestão. Outra mudança importante foi a inserção do princípio da eficiência entre o rol de princípios que devem nortear a administração pública.²⁵ Para Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, “é óbvio que esse princípio já estava implícito. Ao torná-lo

²³ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 11.

²⁴ ZIMMER JUNIOR, 2009, op. cit., p. 136-7

²⁵ BRESSER-PEREIRA, 2003, op. cit., p. 325-330.

explícito, ao afirmá-lo expressamente, o que se pretendeu foi demonstrar a redobrada importância que ele passou a ter”.²⁶

Assim, a busca por nortear as atividades estatais por valores da iniciativa privada resultaram na flexibilização de alguns direitos do funcionalismo público e na melhor definição do que seriam as atividades essencialmente estatais, que devem integrar o núcleo de suas atividades, daquelas de cunho acessório, que deveriam ser repassadas ao setor privado ou realizadas por meio de contratos de gestão. A Reforma buscou fazer com que o controle dos resultados e a eficiência passassem a ser os balizadores da atividade estatal.

1.2. O princípio da eficiência (CRFB, art. 37, *caput*)

O Direito Administrativo baseia-se em um conjunto de princípios e regras que regulam o desempenho da função administrativa. Os princípios apresentam maior abstração em relação às regras e, diante do caso concreto, pedem construção e não subsunção, pois dependem da transição feita pela interpretação de sua máxima generalidade em direção ao concreto.²⁷ Um princípio também pode ser definido como o mandamento nuclear de um sistema, daí por que violar um princípio significa violar todo um sistema integrado de comandos.²⁸

A alteração constitucional que resultou da reforma administrativa tomou forma com a EC 19/98. Esta emenda alterou a redação do art. 37, incluindo o princípio da eficiência no seu *caput*, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (...). (grifo nosso)

²⁶ DALLARI, Adilson A.; FERRAZ, Sérgio, apud DALLARI, Adilson A. Alterações dos contratos administrativos – economicidade, razoabilidade e eficiência. In: FRANCO SOBRINHO, Manoel O. (Coord.) Direito Administrativo Contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 25.

²⁷ ZIMMER JUNIOR, 2009, op. cit., p. 44.

²⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso A. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 53.

A existência de um “princípio da eficiência” já era apontada na doutrina²⁹ antes da EC 19/98, principalmente em decorrência do disposto no art. 74, II, conforme segue:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, **quanto à eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (grifo nosso)

Também o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhecia a existência do princípio da eficiência como um dos regentes da administração pública, conforme Acórdão do RMS nº 5.590/95 da 6ª Turma:

RMS - ADMINISTRATIVO - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - SERVIDOR PÚBLICO - VENCIMENTOS - PROVENTOS - ACUMULAÇÃO - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA É REGIDA POR VÁRIOS PRINCÍPIOS: LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE (CONST., ART. 37). OUTROS TAMBÉM SE EVIDENCIAM NA CARTA POLÍTICA. DENTRE ELES, O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DEVE ORIENTAR-SE PARA ALCANÇAR RESULTADO DE INTERESSE PÚBLICO. (Acórdão STJ RMS nº 5.590/95)

Existe substancial diferença entre a redação aprovada no 2º turno da Câmara dos Deputados e a redação final da Emenda especificamente no que diz respeito à substituição da expressão “qualidade do serviço prestado” pelo termo “eficiência” a designar o novo princípio de administração pública que passaria a ser previsto no art. 37.

Buscando-se as definições no campo da administração, pode-se afirmar que: **eficiência** é a medida do rendimento individual dos componentes do sistema, é fazer certo o que está sendo feito; **eficácia** é a medida do rendimento global do sistema, é fazer o que é preciso ser feito; **efetividade** refere-se à relação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos ao longo do tempo.³⁰

O conceito de **qualidade** foi evoluindo com o passar do tempo, apresentando-se como: adequação ao padrão, que avalia se o produto ou serviço está de acordo com as especificações; adequação ao uso, que busca garantir a satisfação das

²⁹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 314.

³⁰ OLIVEIRA, Djalma P. R. Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 319.

necessidades dos clientes/usuários; adequação ao custo, que busca alta qualidade e custo baixo.³¹ Para Cláudia Pereira,

para se controlar a qualidade dos serviços prestados e bens fornecidos, é necessário conhecer os requisitos dos processos e os clientes. A qualidade, assim, é um conceito bem mais difícil, pois está subordinado à necessidade e às condições do cliente, seja aquele que vai adquirir o produto, seja o que vai se beneficiar ou não de seus resultados.³²

A autora conclui que o conteúdo de tais conceitos, qualidade e eficiência, são essencialmente distintos, não obstante relacionados, sendo que o conceito de eficiência é mais restrito que o de qualidade.³³

Para outra parte da doutrina, porém, a eficiência nunca foi princípio da administração pública, mas sim uma finalidade e um objetivo a ser buscado.³⁴ Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da eficiência é apenas uma faceta do “princípio da boa administração”, já tratado há muito no direito italiano, e que significa desenvolver a atividade administrativa do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto.³⁵ Juarez Freitas define o direito à boa administração pública como o

direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.³⁶

De qualquer forma, mesmo com as divergências doutrinárias, não se nega que o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o

³¹ SHIBA, Shoji et al. TQM – Quatro revoluções na gestão da qualidade. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997, p. 8-12.

³² PEREIRA, 1998, op. cit., p. 164.

³³ PEREIRA, 1998, op. cit., p. 165.

³⁴ LOPES, Maurício A. R. Comentários à reforma administrativa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p. 108.

³⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso A. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 122.

³⁶ FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 20.

manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade.

O princípio da eficiência impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade. Também é necessário primar pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a se evitar desperdícios e se garantir uma maior rentabilidade.³⁷

O objetivo da inclusão da eficiência como princípio constitucional expresso foi o de permitir que a administração ofereça ao cidadão mais serviços, com melhor qualidade, em menor tempo. Isso buscou solucionar duas ordens de questões: controle da eficácia e da eficiência da gestão orçamentária; e otimização do desempenho da função administrativa.³⁸

Alexandre de Moraes cita algumas características do princípio da eficiência, como: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade. Sobre a eficácia, o autor afirma que pode ser material ou formal. A eficácia material se traduz no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e cumprimento dos entes administrativos dos objetivos dos entes que lhe são próprios. A eficácia formal é a que se verifica no curso de um procedimento administrativo, ante a obrigatoriedade do impulso ou resposta do ente administrativo a uma petição formulada por um de seus administrados.³⁹

Também se discute no Direito Administrativo as formas de controle para que os princípios que regem a administração pública sejam efetivamente respeitados. Para Juarez Freitas, os princípios da eficiência, da eficácia e da economicidade precisam integrar uma nova abordagem sistemática de controle que dê vida e força

³⁷ MORAES, 2002, op. cit., p. 316-7.

³⁸ MIRANDA, Henrique S. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. Brasília: Senado Federal, 2007, p.484.

³⁹ MORAES, 2002, op. cit., p. 318-21.

aos princípios, objetivos e direitos fundamentais, consoante parâmetros mensuráveis de desempenho.⁴⁰ De acordo com Adilson Abreu Dallari,

não basta atuar de maneira conforme a lei. Não faz sentido emperrar a Administração para dar estrito cumprimento à literalidade da lei. Agora é preciso mais: a Administração deve buscar a forma mais eficiente de cumprir a lei, deve buscar, entre as soluções teoricamente possíveis, aquela que, diante das circunstâncias do caso concreto, permita atingir os resultados necessários à satisfação do interesse público.⁴¹

Com isso, pode-se perceber que o princípio da eficiência, tornado explícito com a EC 19/98, de certa forma obriga o administrador público a buscar o melhor resultado na aplicação dos recursos. E essa exigência se estende à função administrativa exercida nos demais poderes de Estado, ou seja, também os magistrados e serventuários da Justiça têm por obrigação constitucional desempenharem suas atividades buscando a eficiência e a otimização dos recursos disponibilizados. A eficiência na execução da função administrativa no âmbito do Judiciário tem grande importância para o cumprimento da função jurisdicional de forma efetiva e tempestiva, como se verá adiante.

1.3. Algumas considerações

Como visto neste item, a administração pública brasileira evoluiu de um modelo patrimonialista para um modelo burocrático, e daí para um modelo gerencial, mas isso não significa que não resistam traços burocráticos e mesmo patrimonialistas no desempenho das atividades administrativas.

A alta burocratização ainda é apontada como um empecilho para o bom desenvolvimento dos serviços públicos, e não poderia ser diferente no Poder Judiciário. Assim, apesar de a natureza do serviço prestado pela Justiça ser diferente da natureza das atividades administrativas, a função administrativa é

⁴⁰ FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.128.

⁴¹ DALLARI, Adilson A. Alterações dos contratos administrativos – economicidade, razoabilidade e eficiência. In: FRANCO SOBRINHO, Manoel O. (Coord.) Direito Administrativo Contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 25-26.

importante à consecução das atividades da Justiça e as características burocráticas também permeiam o serviço judiciário, dificultando o atendimento das demandas.

Por isso, a reforma da administração pública e o princípio da eficiência também encontram aplicação no âmbito do Poder Judiciário, e quanto mais cedo essa aplicação for levada a efeito, mais eficiente se mostrará este Poder no cumprimento de sua missão institucional.

2. A FUNÇÃO JURISDICIONAL E O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

Como visto no item anterior, a função administrativa está presente nos três Poderes e, com isso, as mudanças provocadas pela reforma administrativa também repercutiram no Poder Judiciário. Este capítulo trará um breve histórico do Poder Judiciário brasileiro, de modo a facilitar a compreensão dos motivos que levaram à Reforma do Judiciário. Também se buscará demonstrar a inter-relação entre os princípios da eficiência e da razoável duração do processo, ambos indispensáveis a uma prestação jurisdicional de qualidade.

2.1. A reforma do judiciário (EC 45/04)

2.1.1. Breve história do Poder Judiciário

O princípio da separação dos poderes, que tem suas origens mais remotas em Aristóteles, é comumente atribuído a dois pensadores: Montesquieu e John Locke. O primeiro escreveu sobre os fundamentos da separação dos poderes; o segundo, sobre a identificação das atribuições de cada um.⁴² Para Paulo Bonavides, “o espírito do sistema da separação de poderes consiste em introduzir uma série complicada de contrapesos mecânicos, cujo fim é garantir, por um equilíbrio político, a liberdade individual”.⁴³

Esse equilíbrio, na prática, não funcionou de acordo com a teoria, e muito cedo foi posto à prova. Nos Estados Unidos, o desequilíbrio pendeu para o lado do Judiciário, que passou a dominar os outros dois poderes. Na França e na Inglaterra, o desequilíbrio se deu em favor do poder Legislativo, o que ajudou a instaurar o

⁴² ARAÚJO, Rosalina C. O Estado e o Poder Judiciário no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 10-16.

⁴³ BONAVIDES, Paulo, apud ARAÚJO, Rosalina C. O Estado e o Poder Judiciário no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 17.

governo parlamentar.⁴⁴ Para Tércio Sampaio Ferraz Júnior “o princípio não é de separação de poderes, mas de inibição de um pelo outro de forma recíproca”.⁴⁵

No Brasil Colonial, o Poder Judiciário, então denominado Judicial, era exercido pelo governador-geral, que acumulava essa função com a de administrador. Nesse período, foram criados dois tribunais de instância superior, com o nome de Relações, que depois se tornaram os tribunais de Apelação e de Justiça. Das decisões dessas Relações cabiam recursos à Casa de Suplicação de Lisboa, que fazia as vezes de tribunal supremo. Em 1808, esse tribunal foi transferido para o Brasil, se tornando a Casa de Suplicação do Brasil, organizado com a mesma estrutura da Casa de Lisboa.⁴⁶

Com a Constituição imperial de 1824, ficou definido que os poderes políticos seriam independentes, identificando-se o Poder Judicial como um poder autônomo em relação aos demais, organizado em duas instâncias. Porém, não foi dada aos juízes a garantia da inamovibilidade, minando, de início, a sua independência, pois podiam ser transferidos ou suspensos a critério do Imperador. Eram previstos, nessa Constituição, a existência de um Supremo Tribunal de Justiça, tribunais da Relação nas províncias, juízes de direito nas comarcas e juízes de paz nos distritos.⁴⁷

Paralelamente ao contencioso judicial, objeto do Poder Judicial, existia o contencioso administrativo, objeto do Conselho de Estado, que funcionava como um órgão de consulta do Poder Moderador. Em 1832, com a promulgação do Código de Processo Criminal, ocorreu a reestruturação do Poder Judicial e a criação do *habeas corpus* no Brasil.⁴⁸ Em 1871, uma nova reforma do judiciário foi realizada com a promulgação da Lei 2.033/1871, que teve como objetivo reorganizar o sistema judiciário em decorrência da aplicação do Código de Processo Criminal, alterado em 1841.⁴⁹

Com o fim do período imperial e a promulgação da primeira Constituição da era republicana, optou-se pelo modelo dual de justiça, definindo-se os âmbitos de

⁴⁴ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 33-34.

⁴⁵ FERRAZ JUNIOR, Tércio S. apud ARAÚJO, Rosalina C. O Estado e o Poder Judiciário no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 38.

⁴⁶ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 53.

⁴⁷ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 54-55.

⁴⁸ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 62.

⁴⁹ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 111-113.

competência das justiças federal e estadual.⁵⁰ Durante o curso das discussões que antecederam a reforma constitucional de 1926, os adeptos da reforma questionavam a morosidade judiciária e reivindicavam mecanismos que acelerassem a Justiça, como a criação de Juízos e Tribunais Regionais, com competência de segunda instância para determinados assuntos.⁵¹

Essa reforma foi seguida de outra mais radical, com o início do governo de Getúlio Vargas em 1930. O Dec. 19.398/1930 restringiu a atuação do Judiciário nos assuntos de natureza política e suspendeu as garantias dos magistrados.⁵² O Dec. 21.076/1932 instituiu o Código Eleitoral e marcou o início da Justiça Eleitoral, constituída pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) nos Estados e pelos juízes eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários.⁵³

A Constituição de 1934, durante o governo Vargas, assegurou aos magistrados, inclusive aos estaduais, as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, e vedou aos magistrados o exercício político-partidário e a competência para conhecer de questões exclusivamente políticas. Esta Carta estabeleceu de forma definitiva as justiças Militar e do Trabalho.

A origem da Justiça do Trabalho se dá com o Dec. 21.396/1932, que instituiu as Comissões Mistas de Conciliação, e o Dec. 22.132/1932, que criou as Juntas de Conciliação e Julgamento. A Constituição de 1934 deu elevação constitucional à Justiça do Trabalho, em âmbito administrativo, no capítulo da Ordem Econômica e Social. Por ser uma justiça de caráter administrativo, não lhe foram concedidas as prerrogativas e garantias atribuídas aos órgãos do Poder Judiciário. Para Ivair Nogueira Itagiba,

a Constituição, ao que se vê, retirou das justiças togadas as questões regidas pela legislação social; deu tutela ao operário, livrando-o do ônus e da demora da máquina judiciária; estabeleceu o julgamento dentro de formas singelas, com predominância da oralidade; criou, em suma, com o objetivo de evitar a luta de classe e obter a paz social,

⁵⁰ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 140-141.

⁵¹ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 173.

⁵² ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 182.

⁵³ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 196.

uma justiça eletiva e profissional, com jurisdição de equidade e competência restrita ao direito do trabalho.⁵⁴

Se a Constituição de 1934 representou para o Poder Judiciário a fixação de seus órgãos e competências e a ampliação da sua estrutura, constituindo-se num importante marco da institucionalização do Brasil⁵⁵, a Constituição de 1937 representou retrocesso e fragilização da sua autonomia, com a ingerência do Poder Executivo sobre suas atividades. Esta Constituição modificou a estrutura do Poder Judiciário, mas manteve a dualidade da jurisdição, e não assegurou plenamente as garantias dos magistrados (vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade), que, além disso, ficaram impedidos de exercer outras atividades, inclusive o magistério.⁵⁶

A Constituição de 1946, em relação às anteriores, inovou ao instituir o Tribunal Federal de Recursos, ao instituir a Justiça do Trabalho no âmbito do Poder Judiciário e ao reafirmar o princípio da separação de poderes (desrespeitado na Constituição de 1937), restaurando tanto a supremacia do Poder Judiciário como um dos três poderes da nação, quanto as garantias de seus membros.⁵⁷ Porém, em 1964, com o Ato Institucional nº 1, o Poder Judiciário sofreu novo retrocesso, com o objetivo de adequá-lo aos fundamentos da revolução vitoriosa.⁵⁸

Os atos institucionais que antecederam e sucederam a Constituição de 1967 atingiram particularmente o Poder Judiciário, provocando mudanças na sua organização, com efeitos sobre a sua identidade, o seu perfil democrático e o seu poder de atuação na solução de conflitos, principalmente aqueles com características políticas.⁵⁹

Com a volta da democracia, as Emendas Constitucionais 25, 26 e 27 de 1985 estabeleceram a votação direta para Presidente da República, o voto do analfabeto, a supressão da fidelidade partidária e a Assembléia Constituinte, que se reuniria a partir de fevereiro de 1987 para elaborar a nova Constituição democrática.⁶⁰

⁵⁴ ITAGIBA, Ivair N. apud ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 240.

⁵⁵ ARAÚJO, 2000, op. cit., p.245-246.

⁵⁶ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 281-282.

⁵⁷ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 284-285.

⁵⁸ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 346.

⁵⁹ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 347.

⁶⁰ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 414.

Rosalina Corrêa de Araújo afirma que

a Constituição de 1988 (...) além de redimensionar as relações jurídicas, de forma a alcançar as demandas oriundas da sociedade moderna (...), também representou uma verdadeira revolução na definição dos instrumentos processuais e políticos utilizáveis na proteção desses direitos. Todavia, não foi, à primeira vista, tão revolucionária na redefinição das competências e estruturas do Poder Judiciário enquanto um poder fundamental para apreciar essas matérias.⁶¹

Esta Constituição foi a que mais detalhadamente se dedicou ao Poder Judiciário. Foi criado o STJ, incumbido da guarda e da interpretação da legislação federal, e também de isolar o Supremo Tribunal Federal das discussões sobre questões infraconstitucionais que vinham dos tribunais regionais.⁶² O art. 93 definiu critérios para ingresso e promoção na carreira. O art. 99 assegurou a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. Muitas das disposições relativas ao Poder Judiciário foram alteradas com a EC 45/04.

2.1.2. A crise do Poder Judiciário

Com a crescente conscientização da população sobre seus direitos e a busca ao poder estatal para a resolução dos conflitos, este Poder se mostrou deficiente, pois o aumento da demanda não foi acompanhado pelo investimento na estrutura judiciária, tornando a Justiça lenta e burocrática, e o Poder Judiciário lembrado mais por suas mazelas do que por suas virtudes. De acordo com Gustavo Vaz Salgado,

a mídia fez da toga objeto das suas mais cruéis atenções. Todos os dias assistimos a declarações contundentes, repletas de adjetivos ásperos, vindas dos mais variados setores sociais, alguns merecedores de crédito, outros nem tanto: denúncias de corrupção entre magistrados, envolvimento com toda a sorte de crimes e criminosos, injustiça, morosidade, burocracia. A Justiça virou 'uma caixa preta'.⁶³

⁶¹ ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 426.

⁶² ARAÚJO, 2000, op. cit., p. 513.

⁶³ SALGADO, Gustavo V. Prefácio. In: VELOSO, Zeno; SALGADO, Gustavo V. (Coord.) Reforma do Judiciário comentada. São Paulo: Saraiva, 2005, p. XV.

Walter Ceneviva afirma que a crise decorre, em parte, das dificuldades enfrentadas pela economia brasileiro, da falta de recursos e elementos humanos, do aumento crescente da clientela da justiça que não é acompanhado pelo aumento da infra-estrutura do Estado. Este autor afirma também que a crise decorre, também,

de causas atribuíveis aos próprios juízes, que, sob a assertiva de que não lhes cabe senão cumprir a lei, nem sempre reivindicam, com o poder que representam, a solução cabível perante os outros poderes. Deficiências humanas graves, tanto entre os juízes, como também no corpo administrativo, que se expressam como insuficiência numérica, mas também como insuficiência qualitativa, obstaculizam a obtenção da justiça pelo cliente, tanto pelo cliente profissional, que é o advogado, como pelo cliente último, que é o cidadão.⁶⁴

Para Ademar Nitschke Júnior e Ana Paula Pavelski, “se não há juízes suficientes para resolver os problemas decorrentes da vida social, cabe ao Estado contratar mais profissionais para suprir essa deficiência”. Estes autores afirmam também que

da mesma forma, os atos judiciais que dependem dos cartórios ou das secretarias, bem como dos serventuários da justiça, também apresentam demora além daquela considerada aceitável. Isso ocorre tanto pela burocratização, como pelo desinteresse em resolver as questões apresentadas e, até mesmo, por certo despreparo daqueles que atuam nesses locais.⁶⁵

Para Carolina Alves e Cláudia Barbosa, a crise do Judiciário pode ser compreendida em três dimensões:

1) **Crise de identidade:** demonstrada na politização da justiça – que dá-se com a pretensão do sistema político em determinar o alcance da decisão judicial; bem como na judicialização da política – incidente quando se passa a efetuar um controle judicial não sobre a natureza jurídica das decisões políticas, mas outrossim, um controle político, pelo Judiciário, de mérito exclusivamente político da decisão;

2) **Crise de desempenho:** corroborada na reconhecida morosidade processual que, mesmo diante do aumento das despesas judiciárias e criação de

⁶⁴ CENEVIVA, Walter. Organização e funcionamento do poder judiciário. In: SADEK, Tereza. O judiciário em debate. São Paulo: Idesp, 1995, p. 31.

⁶⁵ NITSCHKE JÚNIOR, Ademar; PAVELSKI, Ana Paula. Razoável duração do processo e responsabilidade do Estado. In: GUNTHER, Luiz E. (Coord.). Jurisdição – crise, efetividade e plenitude institucional. Curitiba: Juruá, 2008, p. 22.

mecanismos alternativos (como os Juizados Especiais) não obstou o aforamento de demandas em excesso, ensejadoras da lentidão judicial.

3) **Crise de imagem:** ressaltada na figura do nepotismo, da corrupção, do desvio e da malversação do dinheiro público que abalaram, ainda mais, a credibilidade do Judiciário.⁶⁶

A ineficiência do Judiciário é atribuída, também, à incompatibilidade estrutural entre sua arquitetura e a realidade socioeconômica sobre a qual tem de atuar, pois, desde seus primórdios, o Judiciário foi organizado como um burocratizado sistema de procedimentos escritos, concebido para exercer as funções instrumentais, políticas e simbólicas no âmbito de uma sociedade idealmente igualitária, com níveis eqüitativos de distribuição de renda e um sistema legal integrado por normas padronizadoras e unívocas. Os conflitos jurídicos, nesse sentido, seriam basicamente inter-individuais e as ações judiciais seriam um processo controlado pelas partes, a quem caberia a responsabilidade de definir as principais questões submetidas a juízo.⁶⁷

A Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) realizada em 1988 apontou que 55% das pessoas envolvidas em conflitos no ano anterior não procuraram a justiça estatal. Com base nesses dados, Maria Tereza Sadek conclui que

o fato de um grande número de pessoas não procurar a justiça formal deve ser sublinhado, na medida que indica tanto que muitos problemas não vêm sendo resolvidos pela instituição encarregada de fazê-lo, como que outros canais podem estar ocupando este espaço.⁶⁸

Assim, o retardo na função jurisdicional representa descumprimento da função social do Estado, pois não há justiça quando o Estado, através do Poder

⁶⁶ ALVES, Carolina F. S.; BARBOSA, Cláudia M. Projudi: instrumento de combate à morosidade judiciária e de estímulo à transparência das decisões do Poder Judiciário. XVII Congresso Nacional do Conpedi. Brasília: 2008.

⁶⁷ FARIA, José E. O sistema brasileiro de justiça: experiência recente e futuros desafios. Estudos avançados, vol. 18, n. 51, 2004, p. 2.

⁶⁸ SADEK, Maria Tereza A. O sistema de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.) O sistema de justiça. São Paulo: Idesp, 1999, p. 9.

Judiciário, não consegue oferecer pronta e efetiva resposta às demandas que lhe são apresentadas.⁶⁹ Para Francisco Alves Júnior

se nota em muitos setores do Judiciário uma brutal ausência de racionalidade de procedimentos. Muitas rotinas de trabalho são inúteis ou pouco eficazes. Tarefas de menor peso e complexidade são desempenhadas por juízes, tomando-lhes o precioso tempo de trabalho e estudo.⁷⁰

Os anseios pela modernização da gestão no âmbito do Judiciário também são conseqüência dos novos referenciais adotados pelo Poder Executivo em meados da década de 1990, que, como visto, buscou realizar a transição do modelo de administração burocrática para o modelo de administração gerencial, baseado na incorporação de técnicas da iniciativa privada.⁷¹

Normalmente, as dificuldades de ordem material e estrutural, de origem orçamentária, são apontadas como as mais importantes, mas já está amadurecida a idéia de que a deficiência de critérios de gestão, em especial quanto às atividades-meio, também exerce grande influência na morosidade da prestação jurisdicional.⁷² As perspectivas para a solução dos problemas do Judiciário são pessimistas, pois, como afirma Ricardo Pippi Schmidt

as dificuldades financeiras por que passa o Estado, com reflexos no orçamento do Judiciário, sem qualquer perspectiva de melhora a curto prazo, deverá aprofundar os problemas de falta de recursos para investimentos, situação que, por si só, impõe a adoção de práticas administrativas e de planejamento que permitam alcançar o ideal de eficiência do 'fazer mais com menos'.⁷³

Ou seja, a busca por mais recursos se torna inócua, pois o Estado não tem condições de atender a todos os setores que demandam mais recursos. A solução buscada, então, é a melhoria na eficiência e nos processos internos da máquina judicial, buscando ganhos de produtividade.

⁶⁹ DUARTE, Francisco C.; GRANDINETTI, Adriana M. Comentários à Emenda Constitucional 45/2004. Curitiba: Juruá, 2005, p. 22.

⁷⁰ ALVES JÚNIOR, Francisco. O princípio da eficiência e o Poder Judiciário. Revista da ESMESE, nº 5, 2003, p. 122.

⁷¹ VIEIRA, José M. V. Os efeitos da reforma do judiciário na gestão do poder judiciário: as ações do Conselho Nacional de Justiça nos seus dois primeiros anos. Monografia. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

⁷² STUMPF, Juliano C. Poder judiciário: morosidade e inovação. Dissertação de mestrado profissional. Rio de Janeiro: FGV-Rio, 2009.

⁷³ SCHMIDT, Ricardo P. Administração judiciária e os juizados especiais cíveis: o caso do Rio Grande do Sul. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: FGV-Rio, 2008, p. 21.

Para Nelson Nery Junior, o sistema judicial brasileiro, no que se refere à forma com que são aplicadas as leis e à maneira como se desenvolve o processo administrativo e judicial, sofre de problemas estruturais e de mentalidade. Para este autor

é necessário dotar-se o poder público de meios materiais e logísticos para que possa melhorar sua infra-estrutura e, ao mesmo tempo, capacitar melhor os juízes e servidores públicos em geral, a fim de que possam oferecer prestação jurisdicional e processual administrativa adequada aos que dela necessitam. Mudança de paradigma, portanto, é a palavra de ordem.⁷⁴

A solução para esses problemas começou a ser buscada com a reforma constitucional que resultou na EC 45/04, cuja meta é tornar o sistema judicial brasileiro mais célere, transparente e efetivo. De acordo com Cândido Rangel Dinamarco

os reformadores estiveram conscientes de que a maior debilidade do Poder Judiciário brasileiro em sua realidade atual reside em sua inaptidão a oferecer uma justiça em tempo razoável, sendo sumamente injusta e antidemocrática a outorga de decisões tardias, depois de angustiosas esperas e quando, em muitos casos, sua utilidade já se encontra reduzida ou mesmo neutralizada por inteiro.⁷⁵

Para José Renato Nalini

a solução judicial dos conflitos é exageradamente lenta. Bem por isso, a morosidade é o mais universal de todos os problemas do Judiciário. A chamada Reforma do Judiciário da Emenda Constitucional 45/2004 teve em vista adequar o serviço público encarregado de solucionar as controvérsias ao ritmo da sociedade brasileira. Aliás, a única mácula consensual em relação à Justiça é a morosidade. Nada obstante a alteração do texto constitucional e as várias leis processuais dela derivadas, a Justiça ainda continua lenta.⁷⁶

Dessa forma, pode-se perceber que, no decorrer de sua história, o aparato judicial sempre esteve sujeito a interferências em seu funcionamento, mas geralmente com uma conotação política. O aumento na demanda pelos serviços da

⁷⁴ NERY JUNIOR, Nelson. Princípios do processo na Constituição Federal. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 318.

⁷⁵ DINAMARCO, Cândido R. O processo civil na reforma constitucional do Poder Judiciário. Revista Jurídica Unicoc. S/n, s/d, pág. 8. Disponível em: <www.revistajuridicaunicoc.com.br>. Acesso em: 5-nov-2010.

⁷⁶ NALINI, José R. apud VIEIRA, José Luiz L. Um novo desafio para o judiciário: o juiz-líder. Dissertação de mestrado profissionalizante. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 28.

Justiça não foi acompanhado pela adequação da estrutura e dos métodos de trabalho para dar resposta a esse aumento. Com isso, tornou-se necessária uma reforma para readequar a estrutura da Justiça à demanda.

Como não existe a perspectiva de um grande aporte de recursos, uma primeira frente de combate ao problema da morosidade da Justiça é a busca pela melhoria da capacidade de trabalho e da produtividade dos servidores envolvidos, incluídos também os magistrados, e pela reestruturação dos processos de trabalho. Algumas frentes de trabalho estão tendo grande sucesso, como a informatização dos processos, os métodos mais céleres de resolução de conflitos, como a conciliação e os juizados especiais, e a facilitação do acesso à Justiça com a justiça itinerante.

2.1.3. Principais mudanças com a reforma

Em dezembro de 2004 foi promulgada a EC 45, denominada de Reforma do Judiciário. Para Cândido Rangel Dinamarco

desde o início, a Reforma do Poder Judiciário trazia em si uma proposta de renovação não somente da estrutura anatômica do Poder Judiciário, mas também das linhas-mestras de sua atuação. Importava acima de tudo, como todos sentiam, gerar instrumentos ágeis para uma atuação mais pronta e eficaz na oferta do acesso à justiça, além de meios para coibir certas mazelas da Instituição. De um lado, eliminar ou ao menos atenuar as lastimáveis demoras (...). De outro, combater os focos de distorção dos sagrados deveres e compromissos dos magistrados, nem sempre empenhados em bem servir, nem sempre interessados em serem independentes, nem sempre orientados pelos melhores dos sentimentos humanos ou éticos.⁷⁷

Logo após a promulgação da EC 45/04, os chefes dos três Poderes subscreveram o “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”, que elencou onze compromissos fundamentais: 1) implementação da reforma constitucional do Judiciário; 2) reforma do sistema recursal e dos procedimentos; 3) incentivo à instalação da Defensoria Pública e ao acesso à

⁷⁷ DINAMARCO, 2010, op. cit., pág. 2.

Justiça; 4) ampliação do atendimento dos juizados especiais e da justiça itinerante; 5) alterações nos procedimentos previstos na Lei de Execuções Fiscais; 6) realização de debates e audiências que visem à adoção de providências que minimizem a realidade do não pagamento de precatórios; 7) combate às mais graves violações contra direitos humanos; 8) expansão da informatização; 9) produção de dados e indicadores estatísticos; 10) coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas; 11) incentivo à aplicação das penas alternativas.⁷⁸

Como se pode notar, o Pacto abordou diversas áreas consideradas problemáticas, envolvendo alterações constitucionais e na legislação processual, além de incentivo ao aumento dos meios alternativos de resolução de conflitos e de medidas de cunho administrativo, como a informatização e a produção de dados estatísticos.

As mudanças provocadas pela EC 45/04 foram significativas. Alterou parte da estrutura do Judiciário, deslocou algumas competências, criou o Conselho Nacional de Justiça e as Ouvidorias de Justiça, extinguiu os Tribunais de Alçada e criou as súmulas vinculantes. Foi elevado a nível constitucional o automatismo judiciário, já previsto no art. 162, §4º, do Código de Processo Civil, para que os magistrados possam delegar aos serventuários as atividades administrativas e atos de impulso processual sem caráter decisório, além de outras mudanças.

A EC 45/04 tornou explícito o princípio da razoável duração do processo⁷⁹, adicionando ao rol de direitos fundamentais do art. 5º o seguinte inciso:

LXXVIII: A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a **razoável duração do processo** e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (grifo nosso)

Outra alteração importante se verificou no art. 93, denominado “estatuto constitucional da magistratura”, principalmente nos incisos II (itens “c” e “e”) e IV, que ganharam a seguinte redação:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

⁷⁸ VIEIRA, 2007, op. cit., p. 16.

⁷⁹ Este princípio será tratado com mais atenção no item 2.1, abaixo.

- I – (...);
- II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:
 - a) (...);
 - b) (...);
 - c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela freqüência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento;
 - d) (...);
 - e) não será promovido o juiz que, injustificadamente, reter autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão;
- III – (...)
- IV - previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados;

Para Viviane Pereira, mesmo com a dificuldade em definir critérios para avaliar a produtividade do trabalho do julgador,

ao introduzir o critério objetivo da produtividade como fator essencial para a promoção dos juízes, a EC n. 45 criou uma espécie de premiação, o que, automaticamente, trará maiores estímulos para que o magistrado desempenhe suas funções com maior celeridade e eficiência.⁸⁰

Para esta autora, a promoção por merecimento deverá observar três critérios de ordem objetiva: produtividade – atuação em dia; presteza – eficiência na prestação jurisdicional; e freqüência em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento.⁸¹

Importante também foi a determinação de que o magistrado que estiver com processos além do prazo legal não poderá ser promovido até que os despache ou decida os feitos, não podendo devolvê-los sem essa providência (alínea “e”). Este critério tem perfeita correspondência com o previsto na alínea “c” e presume-se que o magistrado que tenha bom desempenho não estará com processos em atraso. Esta alteração se presta principalmente a barrar a promoção exclusivamente por

⁸⁰ PEREIRA, Viviane R. T. Mudanças no estatuto constitucional da magistratura. In: VELOSO, Zeno; SALGADO, Gustavo V. (Coord.) Reforma do Judiciário comentada. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 57.

⁸¹ PEREIRA, 2005, op. cit., p. 57-58.

antiguidade, que fica bloqueada até que o magistrado resolva as pendências que lhe cabem.⁸²

Considerando que a participação em cursos de aperfeiçoamento é requisito para a promoção e a vitaliciedade, o art. 105 determinou a criação de duas escolas, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, funcionando junto ao STJ, e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho, junto ao Tribunal Superior do Trabalho. Essas escolas serão responsáveis pelos cursos de ingresso e aperfeiçoamento dos magistrados, assim como por padronizar os critérios para o ingresso na carreira.

Criticando a proposta de reforma do Judiciário que tramitava no Congresso, já em 1997, Adroaldo Fabrício afirma que

em lugar da desconfiança e do controle, mais força, mais prestígio e melhores meios para o juiz de primeiro grau e para a Justiça dos Estados. (...) Que se dêem aos juízes os meios, a autonomia, os instrumentos e a capacitação de que necessitam, e eles devolverão em dobro o que se investir nesses objetivos, em forma de prestação jurisdicional mais célere, mais útil e mais efetiva (...).⁸³

Dessa forma, se percebe que a função primordial do Poder Judiciário depende da capacidade dos magistrados em decidir tempestivamente as demandas que lhes chegam, e que essa capacidade é dependente não apenas da competência técnica do próprio magistrado, mas também da estrutura organizacional e das formas de trabalho internas a essa estrutura, pelas quais ganham vida as normas processuais.

2.2. O princípio da razoável duração do processo (CRFB, art. 5º, LXXVIII)

De acordo com Luiz Guilherme Wagner Junior, “para o efetivo exercício da jurisdição, não basta o acerto da decisão, impondo-se, igualmente, que seja ela

⁸² PEREIRA, 2005, op. cit., p. 59-60.

⁸³ FABRÍCIO, Adroaldo F. Poder Judiciário: flagrantes institucionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 92-93.

proferida em tempo útil de ser fruída pelo beneficiário”.⁸⁴ O direito à jurisdição é indissociável do direito a uma tutela jurisdicional efetiva, que implica uma decisão num tempo razoável, proporcional e adequado à complexidade do processo.⁸⁵

Ademar Nitschke Júnior e Ana Paula Pavelski afirmam que

razoável é sinônimo de ‘conforme a razão, racional, moderado, comedido, aceitável, ponderado, sensato, justo’. Observe-se que, já no vernáculo, o termo razoável está atrelado ao justo, e não por acaso. Como dito, justa será a prestação jurisdicional dada em tempo, capaz de responder ao anseio das partes antes que ele se perca no vazio da espera, da solução tardia.⁸⁶

Coube aos processualistas a preocupação com o valor fundamental da efetividade do processo, pois cada vez mais se toma consciência da necessidade de fazê-lo desempenhar de maneira efetiva o papel que lhe toca. Assim, ao âmbito processual incumbe atender, de modo mais completo e eficiente possível ao pleito daquele que exerceu o seu direito à jurisdição, bem como daquele que resistiu, apresentando defesa. Ao lado da efetividade do resultado, é preciso que a decisão também seja tempestiva, pois quanto mais distante da ocasião tecnicamente propícia for proferida a sentença, a respectiva eficácia será proporcionalmente mais fraca e ilusória.⁸⁷

Segundo José Augusto Delgado,

as duas garantias fundamentais postas no inciso LXXVIII do art. 5º, da CF, já se encontravam, implicitamente, contidas no art. 5º, incisos LIV, LV e LVI, que asseguram o devido processo legal, bem como no art. 37, caput, parte final, que determina a obrigatoriedade da Administração Pública, por qualquer um dos seus poderes, atuar com eficiência.⁸⁸

Antes mesmo de constar no texto constitucional, o Brasil já contava com previsão, aplicável ao processo penal, de que o processo deveria ser concluído em

⁸⁴ WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme C. Processo Civil – curso completo. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 54.

⁸⁵ VAZ, Teresa S. A. apud CRUZ E TUCCI, José R. Duração razoável do processo. In: MARTINS, Ives G. S.; JOBIM, E. (Orgs.) O processo na constituição. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 325.

⁸⁶ NITSCHKE JÚNIOR; PAVELSKI, 2008, op. cit., p. 15.

⁸⁷ CRUZ E TUCCI, José R. Duração razoável do processo. In: MARTINS, Ives G. S.; JOBIM, E. (Orgs.) O processo na constituição. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 322-323.

⁸⁸ DELGADO, José A. O processo posto na Constituição Federal – aspectos contemporâneos. In: MARTINS, Ives G. S.; JOBIM, E. (Orgs.) O processo na constituição. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 95.

prazo razoável, por ser signatário do Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos).⁸⁹ Assim, a preocupação com a duração do processo alcança patamar universal, pois está prevista na legislação de vários países, consagrando o entendimento de que a demora na entrega da prestação jurisdicional caracteriza forte violação aos postulados garantidores da valorização da dignidade humana e do fortalecimento da cidadania.

Para Nelson Nery Júnior, o direito a uma prestação jurisdicional com duração razoável trata-se de desdobramento do direito de ação, definido como “garantidor do direito de obter-se a tutela adequada”.⁹⁰ Esse princípio tem dupla função, pois de um lado diz respeito ao tempo do processo em sentido estrito, ou seja, a duração que o processo tem desde seu início até o final com o trânsito em julgado judicial ou administrativo, e, de outro, tem a ver com a adoção de meios alternativos de solução de conflitos, de forma a aliviar a carga de trabalho da justiça ordinária e abreviar a duração média do processo.⁹¹

A razoabilidade da duração do processo não pode ser determinada a priori nem dogmaticamente, mas somente mediante critérios objetivos, como: natureza do processo e complexidade da causa; comportamento das partes e procuradores; comportamento e atividades das autoridades judiciárias; fixação legal de prazos para os atos processuais.⁹² No mesmo sentido, o posicionamento jurisprudencial da Corte Européia dos Direitos do Homem afirma que devem ser levados em consideração três critérios para ser apreciado o tempo razoável de duração de um determinado processo: a complexidade do assunto; o comportamento dos litigantes e seus procuradores ou da acusação e defesa no processo penal; e a atuação do órgão jurisdicional.⁹³

Nelson Nery Junior afirma que

o excesso de trabalho, o número excessivo de processos, o número insuficiente de juízes ou de servidores, são justificativas plausíveis e

⁸⁹ WAGNER JUNIOR, 2008, op. cit., p. 54.

⁹⁰ NERY JUNIOR, 2009, op. cit., p. 311.

⁹¹ NERY JUNIOR, 2009, op. cit., p. 314.

⁹² NERY JUNIOR, 2009, op. cit., p. 315.

⁹³ CRUZ E TUCCI, 2008, op. cit., p. 326.

aceitáveis para a duração exagerada do processo, desde que causas de crise passageira.⁹⁴

Ou seja, quando esses problemas se tornam crônicos ao longo do tempo, já na podem ser usados como desculpas aceitáveis. Quanto ao comportamento do juiz, este autor afirma que se deve ter como preceito básico o princípio constitucional da eficiência do serviço público, presente no art. 37, *caput*, da Constituição.⁹⁵

Porém, deve-se ter em conta que a busca pela celeridade processual não pode atropelar outros direitos constitucionais importantes, como o direito à ampla defesa e ao contraditório. Ou seja, não deve ser buscada uma “justiça fulminante”, mas sim a razoável duração do processo, respeitados os demais valores constitucionais.⁹⁶ No mesmo sentido, Gustavo Rabay Guerra afirma que

imprudente seria, de mais a mais, instituir – como já vem ocorrendo no Judiciário brasileiro – instruções administrativas que fomentam a produtividade descuidando da qualidade. Isto quer dizer: atingir índices elevados de ágil prestação de serviços e atender, com isso, o primado da celeridade, em sacrifício ao paradigma do devido processo e, por conseguinte, da segurança jurídica.⁹⁷

Dada a profunda diversidade do desempenho da justiça no Brasil, a aferição do prazo razoável será diferente de Estado para Estado, seja no âmbito da Justiça Estadual, seja nos Tribunais Federais, pois a Justiça é lenta pela constante falta de recursos materiais destinados ao Poder Judiciário.⁹⁸ Para que se dê efetividade à garantia constitucional da celeridade e duração razoável do processo judicial é necessário equipar-se o Poder Judiciário do aparato logístico de que precisa para dar cumprimento ao comando constitucional, constituído de melhoria na capacitação técnica dos juízes e dos elementos materiais necessários ao bom desempenho das funções dos magistrados e dos auxiliares da justiça.⁹⁹

Para Ademir Nitschke Júnior e Ana Paula Pavelski, “é fundamental que o comprometimento dos magistrados seja constante e eficiente, cumprindo aos tribunais a obrigatoriedade de determinar que eles atuem dentro dos prazos”.¹⁰⁰ De

⁹⁴ NERY JUNIOR, 2009, op. cit., p. 316.

⁹⁵ NERY JUNIOR, 2009, op. cit., p. 316.

⁹⁶ NERY JUNIOR, 2009, op. cit., p. 318.

⁹⁷ GUERRA, Gustavo R. O princípio constitucional da razoável duração do processo. 2010.

⁹⁸ CRUZ E TUCCI, 2008, op. cit., p. 340.

⁹⁹ NERY JUNIOR, 2009, op. cit., p. 319.

¹⁰⁰ NITSCHKE JÚNIOR; PAVELSKI, 2008, op. cit. p. 21.

acordo com Francisco Alves Júnior, “é certo que a decantada e perseguida celeridade processual jurisdicional em muito depende de como se administra o fluxo de processos nos cartórios, secretarias e gabinetes do Judiciário”.¹⁰¹

Assim, ressalta-se a preponderância do papel do juiz-gestor, magistrado incumbido não apenas de proferir sentenças, mas de administrar a estrutura jurisdicional, para uma Justiça eficiente e tempestiva.

2.3. Algumas considerações

Neste capítulo procurou-se contextualizar a Reforma do Judiciário como uma etapa necessária para adequar a estrutura e a capacidade de trabalho dos membros do Judiciário. Como visto, o aumento pela procura do serviço jurisdicional não foi acompanhado pelo investimento, nem material, nem em capacitação, para adequar o Poder Judiciário ao novo patamar de demandas que se apresentava.

Como resultado da pressão por uma prestação jurisdicional efetiva e tempestiva, a Reforma do Judiciário deu o primeiro grande passo na direção da modernização institucional deste Poder, modificando estrutura e competências e tornando explícito o princípio da razoável duração do processo que, mesmo não sendo algo novo para a doutrina, serve como ícone da nova Justiça.

Mas o objetivo da efetiva prestação jurisdicional não deve ser buscado apenas nos princípios que orientam o processo, mas também nos princípios que orientam a prestação do serviço público em geral, dentre os quais se destaca o princípio da eficiência. É inegável a interdependência entre o princípio da eficiência e o princípio da razoável duração do processo, pois a atividade jurisdicional está permeada de atividades administrativas que, se não forem realizadas a contento, prejudicam o andamento dos processos.

¹⁰¹ ALVES JÚNIOR, 2003, op. cit., p. 113.

Resta agora identificar quais as medidas que estão sendo tomadas no Poder Judiciário, tanto no nível institucional quanto no nível individual, para que esses princípios tenham efetividade, o que será feito no próximo capítulo.

3. O JUIZ-GESTOR À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

Como visto nos itens anteriores, as emendas constitucionais 19/98 e 45/04 tornaram explícitos dois princípios pelos quais devem se orientar a atividade jurisdicional, que são os princípios da eficiência e da razoável duração do processo. Buscou-se demonstrar a íntima relação entre esses dois princípios e a sua importância, caso seguidos, para o cumprimento da missão institucional do Poder Judiciário.

O que se pretende agora é identificar, na prática, como o Poder Judiciário está se organizando para atender ao disposto no texto constitucional e qual a influência desses princípios sobre a atividade dos magistrados, com ênfase principalmente nas ações de formação dos conhecimentos gerenciais, que os juízes precisam dominar para melhor exercer suas funções.

3.1. A importância do papel do juiz

O Judiciário, no desempenho de suas atribuições, desenvolve uma série de atividades administrativas de suporte à jurisdição, em grande parte semelhantes às atividades administrativas dos outros poderes, como a elaboração de orçamentos, empenhos, folhas de pagamento e licitações.¹⁰² Além disso, como no Brasil os próprios magistrados administram o aparelho judicial, o fato de que os juízes não eram, em nenhum momento de sua formação, preparados para essa função, tornou-se um problema de proporções institucionais.¹⁰³

Esse despreparo para enfrentar questões ligadas à gestão é apontado como uma das causas da morosidade da Justiça, pois o juiz, em regra, ostenta bom preparo técnico jurídico, mas em contrapartida não é um bom administrador, pois

¹⁰² ALVES JÚNIOR, 2003, op. cit., p. 112.

¹⁰³ FALCÃO, Joaquim. Prefácio. In: CENTRO DE JUSTIÇA E SOCIEDADE. Escola de direito do Rio de Janeiro da FGV. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 5.

tecnicamente despreparado. Essa inaptidão tem duas origens: a falta de iniciativa dos juízes em adquirir capacitação administrativa e a não exigência, pelo Poder Judiciário, desse preparo nem durante o processo seletivo, nem ao longo da carreira, mesmo para alcançar postos mais elevados.¹⁰⁴

O perfil clássico do magistrado era o de alguém que não interagira com a comunidade, mantinha uma relação de total distanciamento dos servidores que integravam o seu cartório e ignorava totalmente seu papel de gestor. A sua única preocupação era com a correção dos despachos que proferia nos processos, com a técnica das sentenças que prolatava e com o cuidado que tinha de manter na condução de suas audiências.¹⁰⁵

A demora para o Judiciário compreender a necessidade de que seus membros dominem também técnicas de gestão se reflete no processo seletivo, e a normalidade é que os juízes, formados e recrutados como julgadores, se comportem apenas dessa maneira.¹⁰⁶ Nesse sistema de coisas, a organização cartorária era delegada ao escrivão ou chefe de secretaria, e o juiz, que se limitava apenas a cobrar os erros cometidos pela sua equipe, não realizava reuniões, não media seus processos de trabalho e muito menos fazia algum tipo de planejamento de longo prazo.¹⁰⁷

A busca da melhoria na prestação jurisdicional, para Sidnei Agostinho Beneti, se coloca em cinco frentes: a formação do juiz; a organização judiciária; a simplificação do processo; a efetividade das medidas de coerção; e a modernização dos suportes materiais do Judiciário.¹⁰⁸ Com isso, vê-se que, por um lado, são necessários esforços para alterar a legislação processual, e, por outro, dotar o Judiciário dos recursos para se modernizar e treinar adequadamente seus membros.

Assim, qualquer proposta de melhoria da eficiência judiciária não pode prescindir do exame da figura central do juiz. É certo que o cerne da atividade jurisdicional não pode ser medida com critérios matemáticos, de tempos e movimentos, pois tem cunho eminentemente intelectual e criativo. Entretanto,

¹⁰⁴ VIEIRA, 2008, op. cit., p. 9.

¹⁰⁵ VIEIRA, 2008, op. cit., p. 14.

¹⁰⁶ STUMPF, 2009, op. cit., p. 19.

¹⁰⁷ VIEIRA, 2008, op. cit., p. 14.

¹⁰⁸ BENETI, Sidnei A., apud ALVES JÚNIOR, 2003, op. cit., p. 115.

algumas posturas devem ser incentivadas, pois podem resultar na qualidade e tempestividade dessa prestação. Uma delas é o contínuo aperfeiçoamento do magistrado, tanto em questões jurídicas quanto de gestão.¹⁰⁹

Para Joaquim Falcão, “cada juiz é duplamente responsável pela reforma: na aplicação da legislação que permitirá o desafogamento do Poder Judiciário e na inovação cotidiana (...)”.¹¹⁰ No mesmo sentido, Pierpaolo Bottini afirma que

de nada adianta um sistema legal excelente se não pudermos modernizar a administração da Justiça e a gestão dos processos, aplicando inovações tecnológicas e sistemas de informática que otimizem os atos judiciais. A concretização da reforma do Judiciário está na mudança do dia a dia, do cotidiano dos cartórios, das varas, dos escritórios e dos tribunais.¹¹¹

No mesmo sentido, o Ministro Gilmar Mendes, no papel de presidente do Conselho Nacional de Justiça, afirmou que “o juiz tem que ser um gestor. Quem administra uma Vara é um administrador e deve assumir essa responsabilidade”.¹¹²

Para Sidnei Agostinho Beneti, o juiz deve ser encarado como um gerente de empresa, que tem sua linha de produção e o produto final, que é a prestação jurisdicional. Esse juiz-gerente tem que levar o processo até o final, entregar a sentença e a execução, e para isso é imprescindível que mantenha um ponto de vista gerencial. Para este autor, é falsa a separação entre as funções de julgar e dirigir o processo (que implica orientação ao cartório), pois é absurda a alegação que atribui a culpa pelo atraso dos serviços judiciários ao cartório, que também está sob orientação e fiscalização do juiz.¹¹³

O art. 18 da Consolidação Normativa Judicial, da Corregedoria-Geral da Justiça do TJRS (CGJ), de que nas comarcas providas de duas ou mais varas, o Conselho da Magistratura, designe, anualmente, o juiz que exercerá a direção do Foro. Nas comarcas de entrância inicial, com apenas uma vara, o juiz titular exercerá

¹⁰⁹ ALVES JÚNIOR, 2003, op. cit., p. 115.

¹¹⁰ FALCÃO, 2006, op. cit., p.7.

¹¹¹ BOTTINI, Pierpaolo C. Parceiros institucionais. In: CENTRO DE JUSTIÇA E SOCIEDADE. A reforma silenciosa da Justiça. Escola de direito do Rio de Janeiro da FGV. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 8.

¹¹² MENDES, Gilmar. Juiz brasileiro deve ser um gestor, defende presidente do CNJ. 2010.

¹¹³ BENETI, Sidnei A. apud VIEIRA, 2008, op. cit., p. 22.

a direção do Foro.¹¹⁴ Assim, o magistrado não pode fugir da responsabilidade, pois mesmo que a chefia do cartório seja atribuída ao escrivão, este trabalha sob a orientação e supervisão do juiz.

Nesse trabalho de direção do Foro, o magistrado precisa saber gerir os trâmites de sua atividade principal, o que impõe dominar certas técnicas de gestão, tomando como base os dados e fatos do dia-a-dia. Porém, não é da cultura do juiz brasileiro medir seus processos de trabalho, pois geralmente desconhece o tempo de duração das ações que julga, assim como os intervalos de duração entre as fases do processo judicial. E é aqui que entram as técnicas de gestão que lhe possibilitam administrar também os processos judiciais, visando à almejada celeridade da prestação jurisdicional.¹¹⁵

Dessa forma, a necessidade de melhorar a prestação dos serviços da Justiça passa pela modernização de sua estrutura, tanto em termos tecnológicos quanto de organização do trabalho, por mudanças na lei processual e, principalmente, pela preparação dos magistrados para exercerem a nova função de gestor. O engajamento dos juízes no papel de juiz-gestor é de fundamental importância para que as dificuldades sejam contornadas, as experiências de sucesso sejam disseminadas e as melhorias tenham impacto positivo na prestação da atividade jurisdicional.

3.2. Primeiras tentativas de modernizar a Justiça

Iniciativas pioneiras de modernização do Judiciário podem ser encontradas já em 1995, quando o TJRS adotou a gestão pela qualidade, como resposta à preocupação com a administração judiciária.¹¹⁶ Idealizada pelo TJRS, a Mostra Nacional de Trabalhos da Qualidade do Judiciário se encontra atualmente em sua 10ª edição, e tem por objetivo a divulgação de iniciativas bem sucedidas nas áreas judicial e administrativa.

¹¹⁴ CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO RS. Consolidação Normativa Judicial. 2010.

¹¹⁵ VIEIRA, 2008, op. cit., p. 24.

¹¹⁶ VIEIRA, 2008, op. cit., p. 17.

A mudança de postura também se verificou na cúpula do Poder Judiciário, pois quando o Ministro Nelson Jobim assumiu a presidência do STF, em 1997, encarou os problemas apresentados como uma questão de administração judiciária, buscando a construção de um novo modelo e enfrentando as mazelas do Judiciário como decorrentes da má gestão.¹¹⁷ Com isso se percebe que a nova forma de encarar o Estado, que desencadeou a reforma da administração pública, cedo plantou sementes no Judiciário.

Em 2001, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) firmou convênio com a Fundação Getúlio Vargas, buscando implantar uma reforma administrativa com o estabelecimento de um planejamento estratégico, evidenciando um novo modelo de gestão.¹¹⁸

Em 2003, com o apoio do Ministério da Justiça, da Companhia Vale do Rio Doce, da Fundação Getúlio Vargas e da Associação dos Magistrados Brasileiros, foi instituído o Prêmio Innovare, com o objetivo de identificar e premiar as iniciativas tomadas pelos magistrados para solucionar os problemas que eles encontravam em seu trabalho. Já na primeira edição foram recebidas mais de 400 inscrições, mostrando que o Judiciário não estava inerte, tanto no nível dos juízes individualmente, quanto no nível institucional.¹¹⁹ Atualmente, o Prêmio Innovare se encontra em sua 7ª edição e, a partir da 4ª edição, em 2007, foi definido um tema para concentrar o foco das práticas e das discussões durante o evento. Os temas escolhidos foram:

2007: Pacificação social e segurança pública;

2008: Justiça para todos: acesso à justiça e meios alternativos para resolução de conflitos;

2009: Justiça rápida e eficaz;

2010: Justiça sem burocracia.¹²⁰

Analisando os trabalhos inscritos no 1º Prêmio Innovare, Joaquim Falcão afirma que

¹¹⁷ VIEIRA, 2008, op. cit., p. 16. Mais recentemente, o STJ também seguiu na direção da modernização da sua gestão como forma de melhorar a prestação jurisdicional, elaborando seu Plano de Gestão para o biênio 2006-2008 (VIEIRA, 2008, op. cit., p. 16).

¹¹⁸ VIEIRA, 2008, op. cit., p. 17.

¹¹⁹ FALCÃO, 2006, op. cit., p. 6-7.

¹²⁰ INNOVARE. Prêmio Innovare. 2010.

facilmente se constata que existem dois Poderes Judiciários. Há o conservador, avesso à mudança, arraigado em hábitos. Aquele cuja imagem ainda é predominante nos meios de comunicação. E há o novo judiciário, talvez ainda minoritário, mas com certeza crescente e parceiro do futuro. Um Judiciário que busca em tudo inovar, até nos menores – mas fundamentais – detalhes.¹²¹

Dessa forma, pode-se perceber que já no final da década de 1990, portanto concomitante à reforma da administração pública, se começou a encarar as dificuldades enfrentadas pelo Judiciário como decorrentes da falta de interesse e preparo de seus membros para solucionarem questões de ordem administrativa.

3.3. Iniciativas tomadas após a reforma do Poder Judiciário

Depois do impulso inicial, várias iniciativas foram tomadas por diversos órgãos e associações buscando tratar do tema da gestão judiciária, dentre as quais serão destacadas as iniciativas da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), do TJRS, da Ajuris e do Ibrajus.

A AMB organiza, desde 2002, o Encontro Nacional de Juízes Estaduais (ENAJE), evento trienal que busca discutir assuntos de interesse do Judiciário e da sociedade. Em setembro de 2007 foi realizada a 3ª edição do Encontro, tendo como enfoque o tema “Soluções no Âmbito da Administração Judiciária - Gestão, Eficiência e Qualidade”. O evento propiciou a divulgação e a troca de experiências bem sucedidas de gestão entre os diversos tribunais da Justiça Estadual brasileira. Das experiências apresentadas neste encontro, 33 integraram a publicação “Guia das Melhores Práticas na Gestão Judiciária”.¹²²

A CGJ do TJRS tem desempenhado importante papel na promoção e divulgação de ações para melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo Judiciário. Uma das iniciativas foi a criação, em 2006, da Comissão de Inovação e Efetividade da Jurisdição de 1º Grau, com o objetivo de viabilizar o

¹²¹ FALCÃO, 2006, op. cit., p. 5.

¹²² ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). Juízes de todo o país discutem rumos da gestão judiciária. AMB Informa – edição especial. Set/2007, p. 1.

compartilhamento da administração do primeiro grau com os juízes.¹²³ Vinculado a esta Comissão, o projeto Eficiência buscou, por meio da aplicação de procedimentos operacionais padronizados, uma nova dinâmica de divisão das atividades entre os servidores de modo a abandonar a cultura da distribuição do trabalho por matéria ou tarefa. Tal técnica já estava sendo utilizada em algumas comarcas, mas foi com o incentivo da CGJ que seu uso foi disseminado.¹²⁴

Também no âmbito da CGJ, foram criados os Cursos de Aperfeiçoamento de Magistrados, realizados em parceria com a Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris), com a participação dos Juízes Diretores de Foro do Estado, versando sobre o tema administração judiciária, nos anos 2005 e 2006.¹²⁵ Fundada em 1944, a Ajuris congrega magistrados de todos os ramos do Poder Judiciário - Justiça Estadual, Federal, Trabalhista e Militar – e tem como uma de suas finalidades promover a formação e o aprimoramento profissional da magistratura.

Outro sinal da mudança cultural no Judiciário foi a criação de uma linha de pesquisa sobre administração judiciária junto ao Centro de Pesquisa Judiciário, Justiça e Sociedade, vinculado à Escola Superior da Magistratura da Ajuris. O Centro de Pesquisa Judiciário, Justiça e Sociedade é um departamento de pesquisa voltado para temas relevantes à Magistratura. A linha de pesquisa sobre administração judiciária reúne um grupo de dez a quinze magistrados da primeira instância que se reúne periodicamente e iniciou um estudo voltado à implantação de um Planejamento Estratégico para Justiça Estadual gaúcha.¹²⁶

Em 2006, na cidade de Curitiba (PR), foi criado o Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário (IBRAJUS), na forma de uma Organização Não Governamental (ONG) e externa ao Poder Judiciário, com o objetivo de colaborar com o aperfeiçoamento do Poder Judiciário no Brasil. Entre os objetivos que estão definidos em seu estatuto, cabe destacar os seguintes:

¹²³ VIEIRA, 2008, op. cit., p. 18.

¹²⁴ LOBANOWSKY, Célia C. P. Comissão de Inovação e Efetividade da Jurisdição de 1º Grau - Projeto Eficiência - Uma nova dinâmica de atuação no âmbito do Poder Judiciário. Revista Multijuris, ano 3, nº 6, dez/2008, p. 23-26.

¹²⁵ VIEIRA, 2008, op. cit., p. 18.

¹²⁶ VIEIRA, 2008, op. cit., p. 18.

- a) aperfeiçoamento do Poder Judiciário do Brasil, em todos os seus ramos e instâncias, através de apoio técnico e intercâmbio com os Tribunais, Conselhos de Justiça, órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo relacionados com a administração da Justiça, Ministério Público, Universidades, Ordem dos Advogados do Brasil, Associações de Magistrados, do Ministério Público, de Procuradores ou Defensores Públicos, Escolas da Magistratura e entidades nacionais ou estrangeiras de propósitos semelhantes;
- d) promoção de estudos sobre a administração da Justiça, pesquisas de caráter científico, estatísticas, promoção de cursos, seminários e congressos, publicação de trabalhos jurídicos e outras medidas que se revelem oportunas;
- e) capacitação através de cursos, seminários e congressos, de Magistrados, agentes do Ministério Público, Defensores Públicos, Procuradores de órgãos públicos, servidores do Poder Judiciário e demais operadores do Direito;
- i) incentivar e promover a interação dos profissionais do Direito com os de outras áreas do conhecimento ligadas ao bom desempenho do Poder Judiciário.¹²⁷

Assim, diversas iniciativas foram tomadas dentro e fora do âmbito do Poder Judiciário, pelas associações e órgãos de controle, para divulgar e incentivar a promoção da cultura gerencial.

3.4. O papel do Conselho Nacional de Justiça

A criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi uma das inovações mais polêmicas da reforma do Judiciário. Inspirado em experiências europeias, como as da Itália, Espanha e França, é um órgão de controle das atividades administrativas e dos atos disciplinares, formado por magistrados, membros da Advocacia e do Ministério Público, além de juristas indicados pelo Congresso Nacional.

¹²⁷ IBRAJUS, 2010.

As competências do CNJ estão listadas no §4º do art. 103-B da CF:

§ 4º Compete ao Conselho o **controle da atuação administrativa e financeira** do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo **cumprimento do Estatuto da Magistratura**, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - **zelar pela observância do art. 37** e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - **elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas**, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - **elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País** e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. (grifo nosso)

O CNJ é um órgão voltado à reformulação de quadros e meios no Judiciário, sobretudo no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual e visa, mediante ações de planejamento, à coordenação, ao controle administrativo e ao aperfeiçoamento no serviço público da prestação da Justiça.¹²⁸ É composto por quinze membros com mandato de dois anos, admitida uma recondução, fazendo parte de sua composição, com a modificação dada pela EC 61/09:

- O Presidente do Supremo Tribunal Federal (presidente do Conselho);

¹²⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). O que é o CNJ. 2010.

- Um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, que será o Corregedor Nacional de Justiça;
- Um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho;
- Um Desembargador de Tribunal de Justiça;
- Um Juiz Estadual;
- Um Juiz do Tribunal Regional Federal;
- Um Juiz Federal;
- Um Juiz de Tribunal Regional do Trabalho;
- Um Juiz do trabalho;
- Um Membro do Ministério Público da União;
- Um Membro do Ministério Público Estadual;
- Dois advogados;
- Dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Cabem ao CNJ as seguintes atribuições:

- **Na Política Judiciária:** zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações;
- **Na Gestão:** definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário;
- **Na prestação de Serviços ao Cidadão:** receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado;
- **Na Moralidade:** julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço, e aplicar outras sanções administrativas;

- **Na Eficiência dos Serviços Judiciais:** elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País.¹²⁹

Para os objetivos deste estudo, é importante destacar as atribuições quanto à gestão e à eficiência, que buscaram suprir duas lacunas na gestão dos Sistema de Justiça, que eram a falta de um planejamento global para o Poder Judiciário e a falta de dados estatísticos que permitissem compreender mais detalhadamente a demanda pelos serviços da Justiça e orientassem a aplicação de recursos.

Apesar das críticas, a criação do CNJ deu importante impulso para a modernização do Judiciário. O temor de que o novo órgão se tornasse apenas uma instância de controle e fiscalização parece não ter se verificado, pois muitas ações visando o desenvolvimento institucional do Judiciário têm no CNJ seu ponto de partida.

Em sua página na internet (www.cnj.jus.br) existe uma área denominada “Canal da estratégia”, que busca informar e discutir a gestão estratégica do Poder Judiciário. Pelo “Canal da estratégia” é possível acessar o “Banco de boas práticas de gestão”, que é um banco de dados *on-line* para registro e divulgação, interna e externa, das melhores práticas de gestão aplicadas no Poder Judiciário. Por meio desse sistema, os integrantes do Judiciário são estimulados a documentar suas melhores práticas, publicá-las para compartilhamento do conhecimento de gestão, com a possibilidade de apresentá-las em eventos e congressos.

A finalidade do Banco é promover o compartilhamento e a socialização do capital intelectual dos integrantes do Judiciário, num processo de estímulo à melhoria contínua dos processos de gestão e, conseqüentemente, da qualidade dos serviços prestados, que também serve para a expansão do conhecimento de interesse público e o reconhecimento aos esforços de autoria de pessoas e equipes de trabalho.¹³⁰

Consultando os dados disponíveis no Banco, a título de exemplo, podem ser encontradas as seguintes iniciativas em 2010, no Estado do RS:

¹²⁹ CNJ, O que é o CNJ, 2010.

¹³⁰ CNJ, Banco de boas práticas de gestão, 2010.

Implementação do plano estratégico da JME-RS (TJMRS, Dirnei Vieira de Vieira);

Auxiliando o Tribunal a Modernizar a sua Gestão e alcançar a sua Autossuficiência Financeira (TJRS, Rosália Maria Costa Fonseca);

Eficiência (TJRS, Silvia Knopf Fraga);

PEC Virtual (TJRS, Silvia Knopf Fraga);

Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos Processuais (TRF4, José Carlos Bonato);

Sistema de Conciliação (SISTCON) (TRF4, Edgar Antônio Lippmann Júnior).

Organizado pelo CNJ, foi realizado em fevereiro de 2010 o 3º Encontro Nacional do Judiciário, em São Paulo (SP), onde os dirigentes do Sistema de Justiça brasileiro traçaram as 10 metas prioritárias que o Judiciário deve atingir no ano de 2010. O foco das metas para 2010 são: proporcionar maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos; melhorar a qualidade do serviço jurisdicional prestado; e ampliar o acesso do cidadão brasileiro à justiça. As dez metas definidas neste Encontro foram:

Meta 1: julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal;

Meta 2: julgar todos os processos de conhecimento distribuídos (em 1º grau, 2º grau e tribunais superiores) até 31 de dezembro de 2006 e, quanto aos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do tribunal do Júri, até 31 de dezembro de 2007;

Meta 3: reduzir em pelo menos 10% o acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução e, em 20%, o acervo de execuções fiscais (referência: acervo em 31 de dezembro de 2009);

Meta 4: lavrar e publicar todos os acórdãos em até 10 dias após a sessão de julgamento;

Meta 5: implantar método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de 1º grau;

Meta 6: reduzir a pelo menos 2% o consumo per capita com energia, telefone, papel, água e combustível (ano de referência: 2009);

Meta 7: disponibilizar mensalmente a produtividade dos magistrados no portal do tribunal;

Meta 8: promover cursos de capacitação em administração judiciária, com no mínimo 40 horas, para 50% dos magistrados;

Meta 9: ampliar para 2 Mbps a velocidade dos links entre o Tribunal e 100% das unidades judiciárias instaladas na capital e, no mínimo, 20% das unidades do interior;

Meta 10: realizar, por meio eletrônico, 90% das comunicações oficiais entre os órgãos do Poder Judiciário.¹³¹

Essas metas trazem objetivos mais específicos de atuação, com a definição de índices de processamento esperados para o conjunto do Sistema, de técnicas a serem implementadas e de treinamentos a serem oferecidos.

Procurando atender o disposto na oitava meta, 1.130 magistrados de todo o país foram capacitados em “administração judiciária”, durante a primeira oferta do curso promovido pelo CNJ em parceria com a Escola Nacional de Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), realizado durante o período de 28/set a 5/nov de 2010.¹³²

O 4º Encontro Nacional do Poder Judiciário acontecerá no Rio de Janeiro, nos dias 06 e 07 de dezembro, e reunirá todos os presidentes e corregedores dos tribunais brasileiros com os seguintes objetivos, entre outros:

- avaliar a Estratégia Nacional;
- divulgar o desempenho parcial dos tribunais no cumprimento das ações, projetos e metas nacionais no corrente ano;
- definir as novas ações, projetos e metas nacionais prioritárias para 2011.¹³³

Assim, o CNJ se apresenta como um importante órgão de incentivo à melhor gestão do sistema judiciário brasileiro, seja pela determinação e cobrança de metas a serem alcançadas, seja pelo espaço para a disseminação de práticas de sucesso.

3.5. Reforma da Lei Orgânica da Magistratura

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional – Loman (Lei Complementar 35/79) completou 30 anos em 2009 e também sente os ventos da mudança trazidos pela EC 45/04. Apesar do atraso de mais de duas décadas após a promulgação da Constituição, encontra-se em elaboração no STF o projeto que altera as disposições

¹³¹ CNJ. Metas prioritárias 2010. 2010.

¹³² CNJ. Magistrados de todo o país foram capacitados em administração judiciária. 2010.

¹³³ CNJ. 4º Encontro Nacional do Poder Judiciário. 2010.

do estatuto da magistratura para adequá-lo ao novo texto constitucional, e a expectativa é a de que deve ser encaminhado ao Congresso em 2011. Apesar de ser apenas uma expectativa, a mudança na Loman é mais uma consequência da mudança de paradigma da Justiça brasileira.

Os principais pontos em discussão, alguns decorrentes da alteração do art. 93 da CF pela EC 45 em 2004, são a definição de critérios objetivos para a promoção por merecimento, a participação dos juízes de primeiro grau na elaboração dos orçamentos, a forma de acesso aos Tribunais pela regra do quinto constitucional e a eleição para a direção dos Tribunais.¹³⁴ Também se discute a fixação de mandatos fixos para os membros das Cortes Superiores.¹³⁵

Diretamente relacionada com as mudanças causadas pela EC 45/04, a definição de critérios objetivos para a promoção dos juízes parece ser ponto de consenso na reforma da Loman. Depois que a EC 45/04 tornou obrigatória a abertura e fundamentação dos votos para a promoção por merecimento, veio à tona uma pleora de fundamentos extremamente subjetivos, como relações de parentesco, interesses ou orientação religiosa comum. O objetivo é disciplinar a fundamentação sobre os méritos do escolhido, como a capacidade de trabalho, a produção intelectual e a participação em cursos.

A participação dos juízes de primeiro grau na elaboração do orçamento abre a possibilidade de os juízes de primeira instância opinar onde devem ser investidos os recursos, quais ações devem ser priorizadas, quais as carências que devem ser combatidas em primeiro lugar. O argumento por trás dessa idéia é o de que é sobre os juízes de primeira instância que recai a maior parte da demanda e, por ter maior contato com a sociedade, eles teriam melhores condições de orientar a aplicação dos recursos para onde existe maior necessidade.

O terceiro ponto em discussão é a indicação para os Tribunais pela regra do quinto constitucional que, atualmente, exige dez anos de experiência na área jurídica como pré-requisito para a indicação. A proposta de alguns setores, que envolve alteração não apenas na Loman, mas também na Constituição, é que passem a ser exigidos vinte anos de experiência.

¹³⁴ JUSBRASIL. Supremo redige novo estatuto da magistratura. 2010.

¹³⁵ AMB. Após 20 anos, Supremo ainda não enviou projeto de estatuto para juízes. 2010.

Outro ponto que está sendo debatido é a eleição para os três cargos de direção dos Tribunais, atualmente restrita apenas aos desembargadores mais antigos, criando uma “gerontocracia”, expressão que significa o “governo dos mais velhos”, que teria certa resistência às mudanças e à inovação. Os três cargos de direção são os de presidente, vice-presidente e corregedor-geral.

O presidente do Tribunal é o condutor da política da instituição, define as prioridades do órgão e nomeia os servidores que vão ocupar as diretorias administrativas, como recursos humanos e informática. O segundo em termos de poder dentro do tribunal é o corregedor-geral da justiça, a quem cabe conduzir o trabalho na primeira instância e é responsável pela gestão administrativa e jurisdicional das varas. O andamento adequado dos processos depende de sua atuação. Promove correções ordinárias, baixa atos administrativos, examina se os serviços da primeira instância estão sendo executados com eficiência e agilidade e facilita o acesso da população ao Judiciário. O vice-presidente é o substituto do presidente em sua ausência. Alguns setores da magistratura defendem que todos os desembargadores deveriam ter o direito de concorrer a esses cargos.¹³⁶

¹³⁶ CONJUR. Reforma da Loman deve ampliar democracia em TJs. 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou contextualizar as reformas da Administração Pública e do Judiciário, tomando como foco os princípios da eficiência e da razoável duração do processo e suas conseqüências para a atividade jurisdicional.

O modelo gerencial de administração pública, buscado pela EC 19/98, trouxe uma nova forma de prestação de serviço, em que o estrito cumprimento de regras, preceito valioso para o modelo burocrático, já não é suficiente para que um serviço seja considerado de qualidade. Além de seguir as normas, a função administrativa deve se basear também pela eficiência, princípio tornado explícito no caput do art. 37 da Constituição.

O princípio da eficiência tem como foco o resultado dos serviços prestados, que devem levar em consideração os resultados alcançados e os recursos utilizados, buscando sempre a otimização e a melhor relação custo/benefício. Porém, mesmo com a mudança em curso, a alta burocratização ainda é apontada como um empecilho para o bom desenvolvimento dos serviços públicos, e essa característica também se estende ao Poder Judiciário.

Apesar de a natureza do serviço prestado pela Justiça ser diferente da natureza das funções tipicamente administrativas, a atividade jurisdicional é permeada de atividades administrativas, e o excesso de burocracia dificulta o atendimento das demandas. Por esse motivo, a reforma da administração pública e o princípio da eficiência também devem encontrar aplicação no âmbito do Poder Judiciário, e quanto mais cedo isso for levado a efeito, mais eficiente se mostrará este Poder no cumprimento de sua missão institucional, sem descuidar das garantias constitucionais a um processo justo.

A reforma do Judiciário buscou alterar as disposições constitucionais acerca do Sistema de Justiça, como forma de tornar a prestação jurisdicional mais efetiva e tempestiva. As mais importantes alterações, para os interesses deste estudo, foram a criação do Conselho Nacional de Justiça, a definição de critérios de desempenho para a promoção de magistrados e a explicitação do princípio da razoável duração do processo.

Esta reforma se mostrou como uma etapa necessária para adequar a estrutura e a capacidade de trabalho dos servidores da Justiça, pois o aumento da procura pelo serviço jurisdicional não foi acompanhado pelo investimento, nem em estrutura e nem em capacitação, para adequar o Poder Judiciário ao novo patamar de demandas que se apresentava.

Como resultado da pressão por uma Justiça rápida e efetiva, a reforma do Judiciário deu o primeiro grande passo na direção da modernização institucional deste Poder, buscando alterar a forma de trabalho, modificando estrutura e competências e colocando maior responsabilidade gerencial nas mãos dos magistrados.

Com isso se verifica que a busca pela efetiva prestação jurisdicional não deve se dar apenas nos princípios que orientam o processo, mas também nos princípios que orientam a prestação do serviço público em geral, dentre os quais destaca-se o princípio da eficiência. A interdependência entre o princípio da eficiência e o princípio da razoável duração do processo torna necessário que se busquem medidas para torná-los efetivos, pois a atividade jurisdicional e a administrativa devem andar no mesmo passo. E, nessa busca, o magistrado assume importante papel.

O juiz tradicional, normalmente visto como uma pessoa inacessível, que só fala nos autos e se preocupa apenas com a precisão de suas sentenças está dando lugar a um juiz que deve assumir a função de gestor. Esse novo juiz, ou juiz-gestor, deve se preocupar com o andamento não apenas dos processos que estão sob sua análise, mas também com o andamento do aparato institucional que está sob sua orientação.

As mudanças nesse sentido começaram tímidas, por iniciativa de um ou outro juiz individualmente, ou algum órgão ou associação, mas após a reforma do Judiciário, essa preocupação com os aspectos da gestão ganharam relevância. O fato mais importante para o desenvolvimento de uma cultura gerencial dentro do Judiciário foi a criação do Conselho Nacional de Justiça pela EC 45/04.

Com a atribuição de fiscalizar e orientar a atividade jurisdicional, o CNJ tem tomado importantes iniciativas no sentido de promover o conhecimento em gestão

dentro do Judiciário, seja pelo levantamento de dados estatísticos sobre a atividade dos juízes, pelo estabelecimento de metas a serem alcançadas, ou pela disponibilização de um espaço para que as iniciativas de sucesso sejam compartilhadas e seus autores reconhecidos.

Outro importante passo na direção de um Poder Judiciário mais ágil e eficiente parece estar na reformulação da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, que no momento aguarda o envio do STF para o Congresso Nacional.

Por fim, apesar de uma parcela da doutrina afirmar que os princípios da eficiência e da razoável duração do processo já estavam implícitos no texto constitucional, não se pode negar o efeito catalisador que a sua explicitação teve no âmbito dos serviços prestados pelo Estado. Deve-se ter em mente que a simples explicitação desses princípios não teria efeito não fosse o contexto em que se deram as alterações constitucionais, mas pode-se afirmar que se torna mais fácil dar efetividade a um princípio que está previsto na Constituição, pelo simples fato de que o que está explícito não pode ser negado.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Carolina F. S.; BARBOSA, Cláudia M. Projudi: instrumento de combate à morosidade judiciária e de estímulo à transparência das decisões do Poder Judiciário. In: **Anais do XVII Congresso Nacional do Conpedi**. Brasília: 2008. Disponível em: <www.conpedi.org.br>. Acesso em: 22-out-2010.
- ALVES JÚNIOR, Francisco. O princípio da eficiência e o Poder Judiciário. **Revista da ESMESE**, nº 5, 2003, p. 107-134. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18474/O_Princípio_da_Eficiência_e_o_Poder_Judiciário.pdf>. Acesso em: 17-ago-2010.
- ARAÚJO, Rosalina C. **O Estado e o Poder Judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **Juízes de todo o país discutem rumos da gestão judiciária**. AMB Informa – edição especial. Set/2007. Disponível em: <www.amb.com.br>. Acesso em: 12-out-2010.
- AMB. **Após 20 anos, Supremo ainda não enviou projeto de estatuto para juízes**. Disponível em: <www.amb.com.br>. Acesso em: 10-nov-2010.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- BOTTINI, Pierpaolo C. Parceiros institucionais. In: CENTRO DE JUSTIÇA E SOCIEDADE. **A reforma silenciosa da Justiça**. Escola de direito do Rio de Janeiro da FGV. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 8.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 5-out-2010.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição 173 (PEC 173/95)**, de 23-ago-1995. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 8-out-2010.
- CENEVIVA, Walter. Organização e funcionamento do poder judiciário. In: SADEK, Tereza (Org.). **O judiciário em debate**. São Paulo: Idesp/Editora Sumaré, 1995.
- CENTRO DE JUSTIÇA E SOCIEDADE. **A reforma silenciosa da Justiça**. Escola de direito do Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **O que é o CNJ**. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em 8-nov-2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Banco de boas práticas de gestão**. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em 8-nov-2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Metas prioritárias 2010**. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em 8-nov-2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Magistrados de todo o país foram capacitados em administração judiciária**. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em 8-nov-2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **4º Encontro Nacional do Poder Judiciário**. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 8-nov-2010.

CONSULTOR JURÍDICO (CONJUR). **Reforma da Loman deve ampliar democracia em TJs**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2007-dez-07/reforma_loman_ampliar_democracia_tjs>. Acesso em: 16-nov-2010.

CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO RS. **Consolidação Normativa Judicial**. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/35625942/CONSOLIDACAO-NORMATIVA-JUDICIAL>>. Acesso em: 28-10-2010.

CRUZ E TUCCI, José R. Duração razoável do processo. In: MARTINS, Ives G. S.; JOBIM, E. (Orgs.) **O processo na constituição**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 321-342.

DALLARI, Adilson A. Alterações dos contratos administrativos – economicidade, razoabilidade e eficiência. In: FRANCO SOBRINHO, Manoel O. (Coord.) **Direito Administrativo Contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

DELGADO, José A. O processo posto na Constituição Federal – aspectos contemporâneos. In: MARTINS, Ives G. S.; JOBIM, E. (Orgs.) **O processo na constituição**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 89-118.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. 500 anos de direito administrativo brasileiro. **Revista Diálogo Jurídico**, nº 10, jan/2002. Disponível em: <www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 17-out-2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DINAMARCO, Cândido R. O processo civil na reforma constitucional do Poder Judiciário. **Revista Jurídica Unicoc**, s/n, s/d. Disponível em: <www.revistajuridicaunicoc.com.br>. Acesso em: 5-nov-2010.

DUARTE, Francisco C.; GRANDINETTI, Adriana M. **Comentários à Emenda Constitucional 45/2004**. Curitiba: Juruá, 2005.

FABRÍCIO, Adroaldo F. **Poder Judiciário: flagrantes institucionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997

FALCÃO, Joaquim. Prefácio. In: CENTRO DE JUSTIÇA E SOCIEDADE. **A reforma silenciosa da Justiça**. Escola de direito do Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FARIA, José E. O sistema brasileiro de justiça: experiência recente e futuros desafios. **Estudos avançados**, vol. 18, n. 51, 2004.

FRANCO SOBRINHO, Manoel O. (Coord.) **Direito Administrativo Contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os direitos fundamentais**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GUERRA, Gustavo R. **O princípio constitucional da razoável duração do processo**. Disponível em: <www.jusnavigandi.com.br>. Acesso em: 20-out-2010.

GUNTHER, Luiz E. (Coord.). **Jurisdição – crise, efetividade e plenitude institucional**. Curitiba: Juruá, 2008.

IBRAJUS. **Estatuto**. Disponível em: <www.ibrajus.org.br>. Acesso em: 25-10-2010.

INNOVARE. **Prêmio Innovare**. Disponível em: <www.premioinnovare.com.br>. Acesso em: 15-11-2010.

JUSBRASIL. **Supremo redige novo estatuto da magistratura**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 10-nov-2010.

LOBANOWSKY, Célia C. P. Comissão de Inovação e Efetividade da Jurisdição de 1º Grau - Projeto Eficiência - Uma nova dinâmica de atuação no âmbito do Poder Judiciário. **Revista Multijuris**, ano 3, nº 6, dez/2008, p. 23-26. Disponível em: <<http://corisco.ajuris.org.br/web-ajuris/revista/multijuris6.pdf>>. Acesso em: 5-11-2010.

LOPES, Maurício A. R. **Comentários à reforma administrativa**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MARTINS, Ives G. S.; JOBIM, E. (Orgs.). **O processo na constituição**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MENDES, Gilmar. **Juiz brasileiro deve ser um gestor, defende presidente do CNJ**. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 18-out-2010.

MIRANDA, Henrique S. **Curso de direito constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2007.

- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- NITSCHKE JÚNIOR, Ademar; PAVELSKI, Ana Paula. Razoável duração do processo e responsabilidade do Estado. In: GUNTHER, Luiz E. (Coord.). **Jurisdição – crise, efetividade e plenitude institucional**. Curitiba: Juruá, 2008
- PEREIRA, Cláudia F. O. **Reforma administrativa: o estado, o serviço público e o servidor**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- PEREIRA, Viviane R. T. Mudanças no estatuto constitucional da magistratura. In: VELOSO, Zeno; SALGADO, Gustavo V. (Coord.) **Reforma do Judiciário comentada**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 48-88.
- SADEK, Maria Tereza A. O sistema de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.) **O sistema de justiça**. São Paulo: Idesp/Editora Sumaré, 1999.
- SADEK, Tereza (Org.). **O judiciário em debate**. São Paulo: Idesp/Editora Sumaré, 1995.
- SALGADO, Gustavo V. Prefácio. In: VELOSO, Zeno; SALGADO, Gustavo V. (Coord.). **Reforma do Judiciário comentada**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. XXIII a XXV.
- SCHMIDT, Ricardo P. **Administração judiciária e os juizados especiais cíveis: o caso do Rio Grande do Sul**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: FGV-Rio, 2008.
- SHIBA, Shoji; GRAHAM, Alan; WALDEN, David. **TQM – Quatro revoluções na gestão da qualidade**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- STUMPF, Juliano C. **Poder judiciário: morosidade e inovação**. Dissertação de mestrado profissional. Rio de Janeiro: FGV-Rio, 2009.
- VELOSO, Zeno; SALGADO, Gustavo V. (Coord.). **Reforma do Judiciário comentada**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- VIEIRA, José Luiz L. **Um novo desafio para o judiciário: o juiz-líder**. Dissertação de mestrado profissionalizante. Rio de Janeiro: FGV-Rio, 2008.
- VIEIRA, Luciano José M. **Os efeitos da reforma do judiciário na gestão do poder judiciário: as ações do Conselho Nacional de Justiça nos seus dois primeiros anos**. Monografia de graduação em Administração. Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme C. **Processo Civil – curso completo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ZIMMER JUNIOR, Aloísio. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Método, 2009.