

**ADMINISTRAÇÃO DA
JUSTIÇA FEDERAL:
Concurso de Monografias – 2004**

Editoração

Subsecretaria de Divulgação e Editoração
da Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas
do Centro de Estudos Judiciários

Impressão

Coordenadoria de Serviços Gráficos
da Secretaria de Administração
do Conselho da Justiça Federal

A238

Administração da Justiça Federal : concurso de monografias,
2004/ Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários.
– Brasília : CJF, 2005.

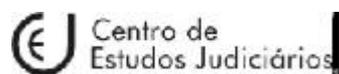
204 p. (Série Monografis do CEJ, 10).

ISBN 85-85572-81-7

ISSN 0104-785X

1. Justiça Federal. 2. Administração da Justiça I. Séire

CDU: 342.56



**ADMINISTRAÇÃO DA
JUSTIÇA FEDERAL:
Concurso de Monografias – 2004**

SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ,
VOLUME 10

Brasília-DF
2005

Copyright © Conselho da Justiça Federal

Tiragem: 3300 exemplares

É autorizada a reprodução parcial ou total, desde que
indicada a fonte.

SUMÁRIO

Apresentação	07
1º Lugar Fatores de produtividade: proposta de avaliação do desempenho do magistrado federal <i>Carlos Henrique Borlido Haddad</i>	09
2º Lugar O <i>novo juiz</i> e a administração da Justiça: repensando a seleção, a capacitação e a avaliação dos magistrados federais <i>Vicente de Paula Ataíde</i>	59
3º Lugar Organização e administração dos Juizados Especiais Federais <i>George Marmelstein Lima</i>	107
4º Lugar Morosidade e suas vicissitudes: desafios para a avaliação da produtividade do juiz federal <i>Vladimir Santos Vitovsky</i>	167

Apresentação

O Poder Judiciário tem sido definido, entre outros adjetivos, como um Poder hermético, impermeável às críticas que se levantam contra ele. A mais recorrente diz respeito à morosidade, ou seja, à tardia prestação jurisdicional, sem dúvida a face mais visível e principal conseqüência dos problemas que o afligem, afetando diretamente a população.

Felizmente já não é argumento majoritariamente aceito o de que, para se obter uma Justiça mais ágil, o único caminho é o aumento de verba e do número de juizes e tribunais. Hoje, os administradores judiciais já se dão conta de que os principais gargalos da Justiça estão diretamente relacionados a problemas de gestão: de orçamento, de pessoas, de processos e ... do processo.

Alguns já tentam apropriar-se dos conceitos da empresa privada para aplicá-los na administração da Justiça, em busca da eficiência. Naturalmente há necessidade de adaptações, em razão dos distintos universos.

Quanto à administração do feito judicial em si, o Processo Civil aos poucos vai perdendo aquela característica de fim em si mesmo que tanto encantou muitos processualistas - haja vista as recentes modificações da legislação e mesmo a instituição dos Juizados Especiais -, para tornar-se o que sempre deveria ter sido, isto é, instrumento de realização da Justiça.

Assim, à falta de uma solução global que atenda a todos os problemas e angústias da jurisdição no Brasil, por sua dimensão e complexidade, vemos surgir aqui e ali experiências que propõem o rompimento de antigos paradigmas e o estabelecimento de novos, calcados no direito fundamental a uma Justiça efetiva e rápida.

Atendendo a sua função institucional de promover o estudo e o debate de questões relacionadas ao aprimoramento da Justiça Federal, o Centro de Estudos Judiciários lançou concurso de monografias (Resolução n. 382, de 5 de julho de 2004) com o tema "Administração da Justiça Federal", cujo resultado damos a conhecer com a publicação das quatro primeiras colocadas, constituindo o 10º volume de nossa série "Monografias do CEJ".

Na ordem de classificação, a primeira é sobre "Fatores de produtividade: proposta de avaliação do desempenho do magistrado

federal”. Trata-se de um projeto piloto a ser implantado nas varas federais, e medirá, precipuamente, a celeridade, a quantidade e a complexidade do trabalho do magistrado. Afirma o autor que *ser produtivo não é apenas proferir muitas sentenças e decisões, colher diversos testemunhos e realizar grande quantidade de audiências, mas sim conter a resolução da lide em primeiro grau de jurisdição, velar por sua célere solução, em proporções as maiores possíveis e com a utilização de idênticos recursos humanos e financeiros* (p. 58). Afirma ainda que *a avaliação de desempenho é o primeiro passo para se alcançar algo mais importante: a produtividade* (p. 59).

No segundo trabalho, intitulado “O novo juiz e a administração da Justiça: repensando a seleção, a capacitação e a avaliação dos magistrados”, o autor reflete, inicialmente, acerca dos conceitos de independência e legitimidade. Sobre esta, diz que *o Poder Judiciário deve legitimar-se a cada dia, a cada sentença, a cada postura frente à sociedade em conflito e frente aos demais poderes do Estado* (p. 70). É nesse contexto que dá ênfase à formação do **novo juiz**, sintonizado com as exigências da sociedade moderna e capacitado a responder a elas com eficiência e criatividade.

Em “Organização e administração dos Juizados Especiais”, há inúmeras sugestões sobre a organização e a administração dos Juizados Especiais Federais.

Por último, “A morosidade e suas vicissitudes: desafios para a valiação da produtividade do Juiz Federal” trata da questão da morosidade, com a identificação dos principais obstáculos à atividade judicial pronta e eficaz.

Em todos os trabalhos percebe-se a importância atribuída à figura do magistrado para a consecução de um ideal de Justiça, a par dos indispensáveis instrumentos de que necessita, os quais, em última análise, é ele quem vai manejar.

Com certeza as reflexões e propostas ora apresentadas serão muito úteis aos operadores do Direito, pois traduzem o anseio legítimo de um Judiciário que privilegie a cidadania, na medida da prestação de uma jurisdição célere e efetiva.

1º lugar

FATORES DE PRODUTIVIDADE: PROPOSTA
DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO
DO MAGISTRADO FEDERAL

Carlos Henrique Borlido Haddad

1 Introdução

O trabalho aborda a avaliação de produtividade do magistrado federal e tenciona apresentar um projeto piloto a ser implementado nas varas federais. Parte-se da premissa de que medir a produtividade do juiz não acarreta nenhum prejuízo à atividade jurisdicional, ao revés, somente produz benefícios. Não afeta a independência judicial, posto que possa lesar as idiosincrasias judiciais.

O esforço direciona-se a criar um sistema capaz de aplicar-se progressivamente sobre a organização e o funcionamento de uma vara federal sem nenhuma ingerência sobre a qualidade do trabalho e violação ao princípio da independência da magistratura. O princípio basilar do sistema avaliativo consiste em jamais interferir, de forma direta ou indireta, na liberdade de decisão do juiz, essência da função jurisdicional. Não se resume à avaliação da produtividade, porque repercutirá na administração dos processos, conquanto o foco aponte para a medição do desempenho do magistrado. Em verdade, pretende-se inicialmente aferir a performance dos juízes federais e, em segundo momento, fornecer subsídios para se alcançar alta produtividade. Reconhece-se a complexidade da missão, o que, todavia, não é fator de desânimo, haja vista a particular utilidade de resultados exitosos na tramitação mais célere e menos onerosa do processo.

O sistema de aferição da produtividade medirá, precipuamente, a celeridade, a quantidade e complexidade do trabalho do magistrado em face do tempo de duração do processo, por meio de critérios insofismavelmente objetivos e com periodicidade mensal. Os critérios de avaliação foram escolhidos pela sua capacidade empírica de se associarem diretamente ao desempenho ou fazerem parte de atributos pessoais que tenham repercussão indubitosa no exercício profissional. Optou-se por priorizar a celeridade e a quantidade em conjunto com a complexidade dos processos em detrimento da qualidade das decisões, porque as críticas atualmente ofertadas contra o Poder Judiciário referem-se à incapacidade de responder a demanda e não à ausência de preparo intelectual e à falta de aptidão de seus membros.¹ A qualidade poderá ser medida por outros meios, alcançada por meio de instrumentos próprios e, aqui, será considerada um dado inerente à atividade do juiz federal.

A mera estimativa quantitativa do trabalho do magistrado é insuficiente como critério de avaliação. O número absoluto de sentenças, decisões e despachos proferidos, se não diz nada, diz muito pouco, mormente se não há parâmetros claros a partir dos quais se permita constatar o que é ser produtivo. Para avaliar com rigor a produtividade, é preciso verificar ainda a complexidade das questões submetidas à apreciação judicial, a capacidade de resolução das lides e o tempo gasto na análise dos processos. Quanto maior o número de fatores, melhor será a avaliação. São eles formas de representação quantificável de características dos processos, utilizados para avaliar os resultados, acompanhar e melhorar o desempenho ao longo do tempo.

O fator celeridade não pode ser olvidado na avaliação do desempenho porque, embora geralmente o tempo possua caráter secundário na prestação jurisdicional, assume feição principal se a morosidade torna-se inerente ao sistema, com atraso na efetividade das determinações judiciais e oneração excessiva do processo. A celeridade, inerente à alta produtividade, é um dever profissional, regra processual (art. 125, II, do *Código de Processo Civil*) e ideal de Justiça a que se deve aspirar. Não se pretende instituir uma emulação entre juízes e fazer da via jurisdicional uma pista de atletismo, pois se sabe que o juiz mais rápido não é, necessariamente, o melhor juiz. Tornar o processo mais célere e barato pode bem ocasionar uma análise menos acurada pelo juiz, não obstante a condução lenta e mais dispendiosa do feito não importe sempre em exame mais detido e minucioso da causa.² A pretensão é iniciar a implementação

1 A pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros, o Ibope realizou pesquisa cujo resultado associou a tartaruga à imagem da Justiça brasileira. Depoimentos de pessoas de várias classes sociais ouvidas na pesquisa, realizada em quatro capitais, justificaram a associação pelo fato de, na opinião delas, o Poder Judiciário ser lento. Foram organizados 16 grupos de discussão nas cidades de São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Recife. Dois grupos por cidade. Todos formados por homens e mulheres das classe AB e CD, com idades de 16 a 24 anos e 35 a 50 anos. Durante as reuniões foram aplicadas técnicas de personificação e associação da imagem do Judiciário a animais para facilitar o posicionamento do público pesquisado.

2 “*Making procedure speedier and cheaper might well make it less accurate even though keeping the procedure slower and more expensive will not necessarily make it more accurate*”. J LEUBSDORF, John. ‘The myth of civil procedure reform’. A Zuckerman (ed) *Civil justice in crisis: Comparative perspectives of civil procedure*. Oxford University Press 1999, p. 55.

do projeto em uma vara de competência cível, estendê-lo a todas as varas federais e aperfeiçoá-lo com as contribuições dos usuários, originadas de sua aplicação às diversas realidades. Se competição houver, será em busca das melhores soluções e de aprimoramentos do projeto.

A implementação do projeto de produtividade, cujo sucesso guarda estreito vínculo com a aplicação da estatística e da informática, poderá, em primeiro momento, gerar desconfiças. Os juízes afeitos às ciências humanas poderão resistir à aplicação das ciências exatas na medição de seu trabalho. Porém, em não sendo conceitos antonímicos precisão/ celeridade e liberdade de decisão/desempenho, o recurso à estatística e à informática afigura-se indispensável para fazer cessar o dogma de que decisões bem elaboradas contrapõem-se à Justiça ágil e que orientar o juiz pela sua produtividade afeta sua independência funcional.

Existe a firme convicção de que nem todos os problemas de funcionamento de uma vara federal se resolvem com o aumento numérico de servidores. A eficiência do Judiciário depende em grande parte da capacidade de administração dos juízes e de preparação de uma estrutura organizativa renovada. Igualmente, há a persuasão íntima de que a eficiência e a celeridade da resposta do sistema judiciário, além de acrescentarem prestígio e consolidarem a autonomia da magistratura, constituem condição indispensável à plena realização dos valores de fundamental importância para a democracia e para o estado de direito.

2 Objetivos

A adoção do projeto possui como objetivo primordial aferir a produtividade do juiz federal. Coloca-se em plano posterior, mas no mesmo grau de prioridade, fornecer elementos para o alcance de alto desempenho pelo magistrado, o que dependerá da contínua verificação do fluxo dos processos.

A medição da produtividade servirá à averiguação da operatividade do juiz. Enquanto alguns muito trabalham e bastante produzem, outros nem tanto. Nunca foi possível medir até que ponto os juízes são dedicados à magistratura e todas as conclusões em sentido contrário baseiam-se em afirmações sem respaldo em dados estatísticos. Ao avaliar o desempenho individual dos juízes mediante constante recurso à estatística e

com o auxílio de específico *software*, será possível informar ao público através de dados comparativos e objetivamente valoráveis a produtividade daqueles que exercem a função jurisdicional.

A averiguação da performance prestar-se-á para constatar se o juiz – rosto da Justiça – é, efetivamente, o responsável pela morosidade da tramitação das ações porque pouco produz. O processo de martirização do juiz será atenuado ou agudizado à medida que se apurar o efetivo trabalho que desempenha.

A medição da produtividade, por valer-se do fator celeridade, também permitirá verificar com que grau de correção é conduzido o processo por determinado juiz. Limites de tempo serão impostos para que o magistrado finalize o processo. Em decorrência, será possível estabelecer metas de trabalho no intuito de reduzir o tempo de tramitação dos feitos. Possibilitará rastrear o percurso do processo e assim identificar as fases em que há estrangulamento e morosidade na tramitação. Permitirá identificar a contribuição das partes para o desenvolvimento acelerado ou lento do feito. Servirá para priorizar o julgamento de determinados processos, seja em razão da questão submetida à apreciação judicial, seja em face do lapso transcorrido desde o ajuizamento da ação. Identificará a capacidade de simplificação de procedimentos, a adoção de soluções criativas que visem à celeridade processual e estimulará a elaboração de decisões e sentenças despidas de feições bizantinas, mas suficientemente inteligíveis e fundamentadas para dizer o direito e atribuir a cada um o que lhe é devido. Apurará as varas em que há necessidade de auxílio a fim de se determinar a redistribuição de juizes, respeitado o princípio do juiz natural e o direito à inamovibilidade.

Enfim, a implementação da avaliação da produtividade confirmará ou não a crença de morosidade atribuída indistintamente a todos os órgãos do Poder Judiciário, bem como possibilitará reverter eventual conclusão negativa, ao fornecer dados que propiciem a melhor gestão dos processos.

3 Delimitação do campo de aplicação

Entre as diferentes Justiças que compõem o sistema judiciário nacional, selecionou-se a Justiça Federal para a implementação inicial do

projeto piloto, porque as questões submetidas a julgamento possuem características que facilitam a avaliação da produtividade. Os processos envolvem, em sua maioria, questões de direito que dispensam a produção de prova. Os processos tendem a, ou deveriam, ser julgados em menor tempo em face da desnecessidade de comprovação de aspectos fáticos.

Embora as partes geralmente envolvidas nos processos que tramitam na Justiça Federal possuam prerrogativas capazes de prolongar a duração do feito – prazos em dobro para recorrer e em quádruplo para contestar, a intimação pessoal dos procuradores e o reexame necessário de sentenças – e contribuir para o retardo em emergir provimento jurisdicional transitado em julgado, associada à dificuldade em se obter conciliação com os entes públicos, a pouco freqüente necessidade de dilação probatória é fator relevante na expectativa de célere resolução da lide.

No âmbito da Justiça Federal, optou-se por implementar o projeto em uma vara de competência exclusivamente cível. A quantidade de processos criminais é superlativamente inferior à de processos cíveis e, no aspecto quantitativo, maior abrangência terá a implementação do projeto. A recente constituição dos Juizados Especiais Federais aconselha a não aplicar o projeto a ele. Afora suas peculiaridades procedimentais, a adoção de assinatura eletrônica nas sentenças e do processo virtual é indicativa das experimentações a que se submete. Implementar o sistema de avaliação, de caráter experimental, em procedimento prene em experimentos de outras feições seria metodologicamente arriscado, por falta de bases sólidas a servirem de parâmetro.

Dentro da competência de uma vara cível, preferiu-se restringir a aplicação ao processo de conhecimento, entre os quais se insere o mandado de segurança, as ações ordinárias e cautelares. Incluíram-se ainda os embargos do devedor, seja porque representam considerável percentual de processos em uma vara cível, seja porque seu procedimento envolve uma verdadeira ação de conhecimento. Na lição de Humberto Theodoro Júnior, *por visar a desconstituição da relação jurídica líquida e certa retratada no título é que se diz que os embargos são uma*

ação constitutiva, *uma nova relação processual, em que o devedor é o autor e o credor é o réu.*³

Em verdade, escolheu-se excluir, inicialmente, o processo de execução, conquanto nele se encontrem consideráveis entraves à efetividade das decisões judiciais e à celeridade processual. A tendência que hoje se constata nas mudanças legislativas em curso aponta para a supressão da dicotomia processo de conhecimento/processo de execução. Dispender esforços em torno de processo em risco de extinção aparenta ser desarrazoado.

Ademais, os processos de conhecimento e cautelar são a primeira fase do procedimento desenvolvido perante o juiz e é natural a tentativa em se implementar o projeto justamente nos primeiros passos do feito para, posteriormente, estendê-lo às fases subseqüentes. Acrescenta-se a isso o fato de o processo de execução englobar mais uma atividade administrativa de condução do processo do que efetivamente jurisdicional, porque, em seu curso, poucas vezes os juízes são chamados a decidir. A atividade do juiz é prevalentemente prática e material e por isso se afirma que o processo de conhecimento é processo de sentença, enquanto o processo executivo é processo de coação.⁴

A implementação bem sucedida do projeto permitirá estender sua aplicação a todos os tipos de processo, cíveis ou criminais, em primeira ou segunda instância, na Justiça comum ou especial, observadas as necessárias adaptações em face das particularidades de cada ramo do Poder Judiciário e do tipo de procedimento que se desenvolve perante o órgão julgador.

4 Programa de trabalho

José Renato Nalini assevera que *as lições dos administradores podem auxiliar o juiz do futuro a um proficiente desempenho em suas tarefas.*

3 THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 273.

4 MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1974, v. IV, p. 11.

*Não há como ignorar a valia desses entendimentos, desde que se proceda à sua adequação para as especificidades da carreira judicial.*⁵

Em regra, o magistrado é dotado de cultura jurídica e jejuno na ciência da administração. O lidar diário com autos de processos e o distanciamento das ciências exatas talvez expliquem a ausência de cultura econômico-administrativa. A própria atividade jurisdicional possui caracteres não detectáveis no meio empresarial. São caros ao juiz princípios constitucionais, tais como a irredutibilidade de subsídios, a inamovibilidade e a vitaliciedade, os quais conflitam com escolhas de eficiência na atividade privada, em que se admite a redução de salário para preservação do emprego, a mudança de localidade para o atendimento dos fins da empresa e a perda do ofício como forma de reduzir custos ou para reestruturar a organização empresarial.

Muito se fala que o Poder Judiciário se assemelha a uma empresa, e a prestação jurisdicional, a um serviço. Mas a terminologia é inapropriada porque juízes e tribunais não prestam um serviço nos moldes em que é concebido na iniciativa privada. Em tosca definição, eles aplicam a justiça de acordo com a lei. Assim como o Poder Legislativo não presta serviço sob a forma de leis, os juízes não prestam serviço sob a forma de julgamentos.

Há muitas diferenças que não cabem aqui arrolar entre a atividade jurisdicional e a atividade empresarial, suficientes para não identificá-la a uma prestação de serviço. Mas há um ponto comum: a busca da eficiência. Para as empresas, a eficiência é condição indispensável à sobrevivência. Já para o Poder Judiciário aparenta ser princípio programático, pois subsistiu sem ela até hoje, posto que esteja albergado na Constituição Federal e deva ser elemento inerente a uma atividade que é pública. Faz-se mister conceber a eficiência como aquilo que é: princípio de aplicação imediata.

Na busca da eficiência, a estrutura judiciária, se quiser produzir resultados satisfatórios, deve, antes de tudo, ser conhecida. O Poder Judiciário brasileiro não se conhece. O conhecimento do Poder Judiciário, como requisito primeiro à obtenção de eficiência, passa pela ciência da

5 NALINI, José Renato. Dez recados ao juiz do III milênio. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, nº 7, jul./set., 1999, p. 4.

atividade desenvolvida pelos juízes que precisa ser mensurada. Diversamente do que se verifica na Austrália, onde se estabeleceram os *Trial Court Performance Standards* após quase dez anos de intensas pesquisas nos fóruns e tribunais locais, no Brasil, se há iniciativas similares, nenhuma delas chegou a produzir resultados úteis. A avaliação da produtividade do magistrado e a oferta de dados capazes de elevá-la relaciona-se à medição da atividade judicial através de fatores preestabelecidos. Medida a atividade tendo como parâmetro determinados fatores, torna-se possível conhecer o desempenho do magistrado. Será premiado ou repreendido o juiz que obtiver performance elogiável ou pífia. Objetivos de melhor desempenho poderão ser fixados e, para atingi-los, necessitará o magistrado de dados mais específicos sobre a movimentação dos processos, os quais serão analisados e interpretados. Em suma, a alta produtividade dependerá de mais conhecimento.

4.1 Escolha dos fatores de mensuração

A coleta de dados e informações não é feita de maneira casuística e desuniforme. O conhecimento que se pretende adquirir depende da criação de sistemas de fatores por meio dos quais serão medidos os aspectos essenciais à tramitação do processo. A medição somente tem efetividade se é padronizado o que se mede.

Os fatores têm por objetivo facilitar o planejamento e o controle do desempenho, pelo estabelecimento de métricas-padrão e pela apuração dos desvios ocorridos com os próprios indicadores. Permitirão ainda viabilizar a análise comparativa do desempenho de todos os juízes.

A consequência de se definir padrões para a atividade judicial é ensejar a apuração e medição do nível da produtividade coletiva ou individual. Se é requerida uma performance do magistrado, deve-se informar previamente em que padrões ela é exigida. Permitir agir sem limites e sem padrões é autorizar a criação de regras personalizadas. Isso não significa que haverá o engessamento da atividade judicial. A criatividade terá ampla área de atuação e soluções inteligentes passarão a constituir o padrão a ser seguido.

A complexidade do sistema judiciário brasileiro e a multiplicidade de circunstâncias que intervêm sobre a condução e a duração dos pro-

cessos obstam adotar-se como critério um único fator, tal como o número de sentenças por magistrado, e impõem, ao contrário, o monitoramento dos diversos participantes e dos variados elementos que interagem na construção do processo.

4.2 Análise de dados

Após a criação do sistema de fatores de mensuração, de sua implementação e da capacitação dos servidores é preciso gerenciar a efetividade do processo, por meio da coleta e processamento dos dados.

A fim de se ter completo domínio sobre o funcionamento do Poder Judiciário e, especificamente sobre a produtividade do magistrado, é preciso, vale sublinhar, conhecê-lo. Para se alcançar o conhecimento, faz-se necessário coletar dados, analisá-los e interpretá-los. Feito isso, será possível detectar os raros juízes que não trabalham, os que trabalham muito e produzem pouco e os que muito trabalham e muito produzem. Permitir-se-á constatar os magistrados que trabalham nos limites da capacidade, sem, contudo, absorver o volume de feitos a eles distribuídos e apresentar dados que demonstrem que o mero esforço pessoal, desacompanhado de recursos humanos e financeiros, é inútil para a prestação jurisdicional célere.

Os instrumentos de informática atualmente disponíveis permitem saber quantas ações foram distribuídas para o magistrado no decorrer de um ano e quantas foram julgadas, mas não proporcionam conhecimento acerca do tempo de duração do processo, do prazo em que permaneceu em poder das partes e do lapso em que aguardou em prateleiras o cumprimento de determinações do juiz. As prováveis causas de atraso na prestação jurisdicional permanecem ignoradas e os próprios magistrados genericamente atribuem a demora ao volume de processos excessivamente superior ao número de juízes. Em decorrência, os atuais dados estatísticos de produtividade não exprimem um juízo rigoroso sobre a performance do magistrado em sua função.

Torna-se imprescindível selecionar os dados atinentes a cada processo, já disponíveis nos sistemas de informática mantidos pelos Tribunais Regionais Federais, para avaliar a produtividade judicial.

4.3 Fixação de metas-padrão

Conhecido o objeto, passa-se à fixação de metas. Já se afirmou que *"it may be argued that without specific knowledge of all aspects of judicial activity it is not possible to set benchmarks"*.⁶

Com a aquisição de conhecimento, torna-se possível estabelecer objetivos ou níveis de desempenho predeterminados temporalmente. As metas deverão ser periodicamente fixadas e o objetivo primordial será sempre reduzir o intervalo de tempo entre a autuação dos processos e sua decisão final.

Em seguida, deve-se comparar os dados coletados com as metas fixadas para os indicadores, a fim de verificar se o processo está sob controle e se ele é eficaz, ou seja, se atende as medidas de satisfação do jurisdicionado. Diversamente do que ocorre com as empresas, a sobrevivência do Poder Judiciário não está diretamente relacionada à sua capacidade de atender as necessidades dos usuários. A conquista de respeito e de confiança pública vincula-se intimamente com a prestação jurisdicional célere.

4.4 Premiação

Alcançadas as metas, premia-se. Nos dias atuais, o único fator de motivação para elevação da produtividade do juiz é sua consciência. Espera-se daqueles que julgam sejam conscienciosos, mas sabe-se que nem todos nem sempre o são, sobretudo porque o acúmulo de lustros na carreira contribui para a desmotivação. A ampla divulgação entre seus pares e para a população dos referenciais de excelência não deixa de ser um prêmio para o magistrado produtivo. Mas instituir estímulos a quem cumpre metas e demonstra produtividade exemplar constitui medida imperiosa para o bom funcionamento do sistema.

6 Tradução livre: *"Pode-se sustentar que sem específico conhecimento de todos os aspectos da atividade judicial não é possível estabelecer metas"*. O'RYAN, Stephen. LANSDELL, Tony. *Benchmarking and productivity for the judiciary*. Darwin, July 2000, p. 8.

A Constituição Federal estabelece a promoção na carreira da magistratura mediante dois critérios: antiguidade e merecimento. A promoção por merecimento afere-se pelos critérios da presteza e segurança na jurisdição e pela freqüência e aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento.

Os Tribunais Regionais Federais adotam como base da promoção pelo critério de merecimento a data de ingresso do juiz na Justiça Federal e a ordem de classificação no concurso. Dependendo da data em que se realizam os concursos para ingresso na magistratura, da classificação obtida no certame e das vagas ofertadas para a promoção é possível saber em que momento ela advirá. Em contraste com os critérios adotados em outros tribunais dispersos pelo Brasil, em que se privilegiam laços sangüíneos e amizades fraternas, sem apuração impessoal e com amesquinamento do mérito, a objetividade do critério empregado na Justiça Federal é preferível.

Por sua vez, o acesso aos Tribunais Regionais Federais é pautado em critérios mais fluidos. A promoção por merecimento deixa de observar a antiguidade do magistrado e o bom relacionamento torna-se fator preponderante. Diferentemente do ingresso na segunda instância da Justiça Estadual, existe ainda a inexplicável intervenção do Presidente da República para selecionar o candidato mais apto entre os juizes de primeiro grau, por meio de critérios nem sempre embasados em objetividade.

Na promoção na carreira em primeira instância, o único trabalho que se exige do juiz federal para a promoção é aquele realizado previamente ao ingresso na magistratura, durante a fase de preparação para o árduo concurso. Uma vez investido no cargo, basta cruzar os braços e aguardar o curso do tempo para ser promovido. Não há critérios mínimos para se medir a produtividade, tampouco ela é eleita requisito para a promoção. Desde que não haja nenhuma reclamação contra a atuação do magistrado, fulcrada em razoável fundamento, a promoção virá com o tempo.

A data de ingresso na magistratura, malgrado se trate de critério objetivo, não é o mais adequado para determinar a promoção na carreira. A produtividade pode ser um dos critérios, talvez o mais importante, e, uma vez apurada com exatidão, deverá ser respeitada por aqueles que determinam a promoção. Aquele que recusá-la ao juiz produtivo revelaria sua concepção de vida, os valores que preza e o seu compromisso com a Justiça.

4.5 Punição

Caso as metas determinadas não sejam alcançadas, pune-se. Ao lado do prêmio pela alta produtividade, deve haver a apenação pelo baixo desempenho. *Na atividade privada, se o gestor é deficiente, relaxado, se leva a empresa à bancarrota, é destituído das suas funções. Aí está o grande desvio do Poder Judiciário: não existe punição.*⁷ Caso se tencione instituir sistema de aferição da produtividade, será indispensável impor sanções ao magistrado desidioso. Na Itália, o sistema de avaliação vigente prevê punição pela baixa performance demonstrada no exercício do cargo. Exemplificativamente, o *Consiglio Superiore della Magistratura* proferiu decisão em que aplicou a pena de advertência a um magistrado por ter demonstrado falta de operosidade e de laboriosidade. Teria ele proferido número de sentenças absolutamente exíguo, bastante inferior ao dos demais magistrados, e privilegiado os provimentos relativos a questões em série e de fácil solução. Teria prolatado 159 sentenças no ano de 1996, 134, em 1997 e 178 no ano de 1998.⁸

O magistrado que não tenha alcançado as metas mínimas deverá sujeitar-se a um processo de análise durante o qual receberá informações rigorosas sobre qual a parte do desempenho que deve alterar e qual o objetivo a alcançar. Finda a análise, se não tiver sanado o comportamento, estará sujeito a processo disciplinar conducente, inclusive, à demissão.

Com a implementação do sistema de avaliação da produtividade, o juiz deverá habituar-se a executar trabalhos em obediência a plano definido; fazer triagem de processos e definir prioridades; executar diariamente o expediente; agendar racionalmente as audiências e diligências em virtude do previsível tempo de duração do processo; utilizar, sempre que possível, formulários simplificados e padronizados; gerir eficientemente os recursos humanos e logísticos; e uniformizar critérios de atuação dos servidores da vara.

7 LIPMANN JÚNIOR, Edgard Antônio. *Qualidade total, um passo à frente*. Revista do Centro de Estudos Judiciários, Brasília, nº 17, p. 43, abr./jun., 2002.

8 Corte Suprema di Cassazione. *Sezioni Unite Civili*. Sentenza 17 aprile – 29 settembre 2003, nº 14.487.

4.6 Fixação de metas de melhoria

A avaliação da produtividade do magistrado será palco de inovações e melhorias na prestação jurisdicional. Não basta apenas punir e premiar. É preciso sempre melhorar e, nesse sentido, deve-se analisar e interpretar os dados coletados para propor mudanças e atingir objetivos que incrementem o desempenho atual do magistrado.

Dados e fatos coletados e medidos geram informação. A análise e a interpretação da informação conduz ao conhecimento. Alcançar a melhoria do desempenho através do uso do conhecimento constitui sabedoria. Nos atuais dias, o juiz sábio não se limita a aplicar a justiça salomônica porque, antes, deve gerenciar os processos da maneira mais precisa.

O estabelecimento do sistema de avaliação da produtividade propiciará o real conhecimento das atividades desenvolvidas pelo magistrado, a partir do que serão fixadas as metas-padrão, como desempenho mínimo esperado. Após habituar-se com o sistema de avaliação, muitos juízes serão capazes de fornecer sugestões para economizar tempo e recursos no intuito de alcançar a resolução da lide de forma menos onerosa e menos morosa. Cada juiz, porque está sendo avaliado diariamente e a fim de elevar seu desempenho, com vistas à premiação que poderá receber, tenderá a oferecer soluções criativas para as questões que provocam o retardo da prestação jurisdicional. Antes mesmo de se fixarem propulsores de gestão – metas de melhoria – os próprios magistrados serão capazes de vitaminar seu desempenho pelo uso da criatividade e da inteligência.

4.7 Exclusão da qualidade

Não será medida a qualidade da produção, não obstante se apregoe ser possível avaliá-la pelo número de embargos de declaração e de recursos providos.⁹ A prática revela, no âmbito da Justiça Federal, haver obediência e respeito aos precedentes de superior instância, desde que

9 LIPPMANN JR., Edgard A. *Controle permanente da tramitação dos processos distribuídos ao gabinete*. Trabalho disponível na internet: www.cjf.gov.br.

sedimentados. Caso a jurisprudência seja titubeante, a conformação da sentença ao acórdão dependerá de pura álea, decorrente da distribuição do recurso para determinada turma, e não significará demérito para o juiz de primeiro grau. No que tange aos embargos de declaração, caso o acolhimento seja critério para depreciar a qualidade do trabalho judicial, haverá o risco de se criar uma tendência em rejeitá-los como meio de manter a suposta excelência da sentença.

Os fatores utilizados no trabalho são formas de representação quantificável de características do processo e, em decorrência, não abrangem a qualidade do trabalho do juiz.

Em se tratando de qualidade da produção jurisdicional, a boa capacidade intelectual e cultural está para a magistratura federal assim como a água para o vinho. Do mesmo modo que a honestidade é, ou deveria ser, um atributo ínsito aos magistrados, a boa formação técnica e o repositório intelectual são, ou deveriam ser, igualmente imanentes ao cargo. Deve-se presumir que o juiz, sobretudo aquele já submetido e aprovado no estágio de vitaliciamento, detém plena condição para o bom exercício da função.

Se isso não ocorre, grande parcela de culpa atribui-se ao modo de seleção do magistrado, à pouca preocupação com sua formação e à ausência de incentivos para sua constante atualização. O critério de seleção é rigoroso e se justifica especialmente diante da proliferação de faculdades de Direito pelo país, produtoras de profissionais nem sempre bem preparados. Uma vez selecionado, o investimento na formação inicial do magistrado é a parte mais importante do processo de capacitação. A criação de escolas de magistratura, a ministração de aulas e cursos, a prática de estágios são medidas indispensáveis à formação do magistrado em início de carreira. Por fim, para manter o processo de aprendizado, os ensinamentos inicialmente transmitidos devem perpetuar-se por meio de especializações, seminários e incentivos ao aperfeiçoamento profissional. Seguidos esses passos, presume-se deter o magistrado capacitação intelectual para decidir com qualidade.

Não se apregoa a necessidade de optar-se pela quantidade em completo prejuízo da qualidade. Defende-se, simplesmente, avaliar-se distintamente a qualidade da produtividade, não obstante possam complementar-se e seja desejável a simbiose. Defende-se, ainda, aprimorar os meios de seleção e de formação do juiz, para que a produtividade seja

avaliada independentemente de preocupações com a qualidade do trabalho judicial, que será inerente a toda prestação jurisdicional.

5 Produtividade

A pretensão deste trabalho concentra-se na aferição da produtividade do magistrado, não obstante, como já dito, efeitos reflexos de relevância incontestes para o bom funcionamento do Poder Judiciário possam ser atingidos. O primeiro passo consiste, pois, em definir “produtividade”.

A produtividade, como soa óbvio, define-se como a capacidade de produzir. Quando se fala em produtividade do Poder Judiciário, faz-se referência à capacidade de fornecer Justiça. A produtividade não se resume ao aspecto quantitativo do desempenho do magistrado, senão engloba a prestação jurisdicional de maneira eficiente, com o menor dispêndio possível de recursos e, especialmente, tempo.

Pode ser valorada em caráter absoluto pelo número de despachos, decisões e sentenças prolatadas ou em relação à demanda dos cidadãos utentes do sistema. Pode referir-se ao complexo sistema judiciário, às suas diversas articulações ou, enfim, aos magistrados, considerados individualmente ou em comparação com os membros da classe.

Entre os critérios aptos a aferir a produtividade, deve excluir-se a capacidade de atender a demanda dos cidadãos que têm acesso à Justiça, caso contrário o magistrado capaz de sentenciar processos em número superior à quantidade de ações distribuídas demonstraria alto desempenho, malgrado reduzido fosse o número de novos feitos ajuizados. Por outro lado, nos Juizados Especiais Federais, onde as sentenças são prolatadas em grande número, considerar-se-ia improdutivo o magistrado pelo simples fato de não conseguir equilibrar o número de ações propostas com o número de feitos extintos, sabendo-se notória a explosão das demandas com valores inferiores a sessenta salários-mínimos.

O correto enfoque da produtividade envolve uma relação entre tempo, meios, resultados, volume e dificuldade do serviço ou, mais singelamente, tempo de ciclo, isto é, o desempenho em função do tempo. Produtivo será o juiz federal que, no menor espaço de tempo e com a

utilização racional de recursos financeiros e humanos uniformes, decida, definitivamente, o maior número de questões simples ou complexas.

6 Fatores de mensuração da produtividade

Do universo de atividades desempenhadas pelo magistrado, selecionaram-se as atribuições exclusivamente jurisdicionais do juiz federal. Isso não significa ter restado excluída a atividade de administração da vara. Em verdade, o dispêndio de recursos e de tempo na função de administrador volta-se para a mais proficiente gestão dos processos, o que, em última análise, importa na maior produtividade do magistrado. A atividade de administração da vara federal não constitui indicador de produtividade do juiz, senão fornece meios para atingir alto desempenho e atua como catalisador de bons resultados decorrentes da gestão de processos bem realizada.

No âmbito das atribuições jurisdicionais, colocam-se as atividades de conciliação, colheita de prova, condução do processo e decisão.

Existe estreito liame entre alta produtividade e elevado número de conciliações. Isso é válido para as conciliações efetivamente obtidas, o que se consegue com dificuldade, devido aos réus que normalmente figuram na relação processual desenvolvida na Justiça Federal. São entes públicos, com baixa margem para transacionar, seja porque devem estrita obediência ao princípio da legalidade e não agem além do que a lei autoriza, seja porque a estrutura burocrática, que prioriza a disciplina em detrimento da criatividade, funciona como fator desestimulante à composição.

A mesma relação de alta produtividade pode ser verificada relativamente à atividade decisória, em que se examinam pedidos liminares e definitivos e se proferem decisões interlocutórias e sentenças. O número de decisões e sentenças exaradas é importante indicador do desempenho do magistrado, embora não seja o único, porque a avaliação da produtividade não pode prescindir da análise dos tipos de decisões e sentenças prolatadas. Duas sentenças exaradas em ações coletivas revelam maior grau de dificuldade e exigem maior dispêndio de tempo do que dez sentenças nas quais se determina a aplicação de expurgos inflacionários na correção de contas vinculadas do FGTS.

Quanto à produção probatória, em que o magistrado, para formar sua convicção, procede à tomada de depoimentos pessoais e à audiência de testemunhas, nem sempre a colheita de prova se justifica, mormente na Justiça Federal, caracterizada pela profusão de questões de direito a serem examinadas em detrimento de questões fáticas. Não é possível firmar, no âmbito de uma vara de competência cível, uma relação de proporcionalidade entre o número de depoimentos prestados e a produtividade do juiz. A atividade probatória, ademais, é componente do indicador da complexidade das ações submetidas à apreciação do juiz, como adiante se verá, o que justifica dispensá-la como índice isolado da produtividade.

A condução do processo por intermédio de despachos, conquanto exija constante interferência do juiz, não é elemento indicativo de alta produtividade, concebida como produção racional. O excessivo número de despachos, ao mesmo tempo em que pode ser indicativo de um juiz operoso, também é capaz de representar a condução irracional do processo, destituída de objetivo e desapercibida de resolutividade. Muitos processos podem ser conduzidos até a sentença mediante um único despacho: cite-se. Nesses mesmos processos, o juiz irresoluto prefere conceder oportunidade ao autor para manifestar-se sobre fatos impeditivos, extintivos ou modificativos do direito, não mencionados pelo réu, ou sobre documentos não apresentados com a contestação. Dá ensejo à especificação de provas, malgrado a questão de mérito seja unicamente de direito. E até permite a apresentação de alegações finais, mera repetição de argumentos firmados na petição inicial e na contestação. Prefere esgotar o rito ordinário a decidir quando possível fazê-lo.

No intuito de multiplicar o número de intervenções no processo e mostrar-se ativo e participativo, o juiz irresoluto procede ao desmembramento de providências em diversos despachos, que bem poderiam estar agrupadas em única determinação. Em tais circunstâncias, a produtividade do magistrado, se medida pela quantidade de despachos proferidos, exibirá resultados dissonantes.

O juiz federal é um servidor caro para desempenhar pessoalmente atribuições facilmente executáveis por outros servidores. O juiz federal que se dedica mais aos despachos do que às sentenças e decisões age em desvio de função. Dado o excessivo número de processos na Justiça Federal, deve-se priorizar a prolação de decisões interlocutórias e sen-

tenças. Os despachos podem ser delegados aos servidores, sob as constantes e efetivas orientação e fiscalização do magistrado, o que constitui mais um motivo para não considerá-los na produtividade.

Selecionadas as atribuições do magistrado representativas de produtividade – conciliações obtidas e decisões e sentenças exaradas –, deve-se medi-las em conjunto com o tempo gasto para serem executadas, em face da complexidade do procedimento em que foram proferidas e da resolutividade demonstrada em primeiro grau de jurisdição.

6.1 Fator complexidade

Nem todos os processos são iguais em termos de tempo necessário para o seu completo desenvolvimento e para a elaboração da sentença. É imprescindível ponderar, com base em coeficientes de complexidade determinados empiricamente, o peso de cada um. Até hoje não se inventou melhor forma de valoração de grandezas do que o sistema de atribuição de pontos. A pontuação possibilita avaliar com maior precisão as grandezas objeto de análise e fornece dados comparativos mais seguros, porque se estabelecem padrões objetivos de medida.

A atribuição de pontos às sentenças e decisões não se baseia na complexidade do pedido e da causa de pedir, tampouco na profundidade da argumentação empregada ao decidir. A miríade de questões suscitadas pelas partes e de fundamentos apresentados pelo juiz dificultaria sobremaneira a classificação do desempenho com espreque nesses critérios.

Os esforços geralmente empregados na condução do processo, por meio do exercício de efetiva atividade instrutória ou do cumprimento do maior número de fases procedimentais, são os critérios mais confiáveis – e que menos ensejo dão a valorações subjetivas –, para definir a complexidade do trabalho do magistrado.

6.2 Fator resolutividade

Outro critério importante para a constatação de maior empenho do juiz baseia-se na solução definitiva da lide. Todos os processos julgados

extintos, com exame do mérito, em relação aos quais não houve interposição de recurso, merecem pontuação elevada. As instâncias superiores, pela própria conformação piramidal da estrutura do Poder Judiciário, estão assoberbadas de processos à espera de julgamento. Quanto maior o número de lides resolvidas definitivamente em primeiro grau, maior presteza se confere à atividade jurisdicional, menor o custo que carrega o processo e menos congestionadas ficam as instâncias superiores.

Sobreleva-se o valor da conciliação porque possibilita a extinção do processo, com julgamento do mérito, pelas concessões recíprocas das partes. Conquanto no âmbito da Justiça Federal haja dificuldade em se alcançar a composição, na medida em que se discutem, à maioria das vezes, direitos indisponíveis, a solução conciliatória não está alijada. Iniciativa digna de encômios foi adotada pelo Juiz Federal Erivaldo Ribeiro dos Santos, em Maringá, responsável por estimular a conciliação nos processos do Sistema Financeiro da Habitação.¹⁰ O fomento da composição entre mutuários e agentes financeiros proporcionou resultados louváveis a ponto de tornar-se prática disseminada pelo país, em que os juízes federais das diversas seções judiciárias passaram a implementá-la. A conciliação não foi fruto do poder de pacificação exercido pelo magistrado em um único processo, mas resultou da iniciativa em sensibilizar a EMGEA e a Caixa Econômica Federal com o objetivo de viabilizar propostas de solução de todas as lides.

A resolutividade do magistrado não se pautará apenas na obtenção de maior número de conciliações. Em verdade, o alto grau de resolução se depreende da ausência de recurso contra a decisão judicial de primeira instância, como forma de não sobrecarregar as instâncias superiores. Malgrado não detenha o juiz controle sobre a capacidade de irresignação das partes, poderá exercer relevante papel em amenizá-la, em virtude dos fundamentos jurídicos empregados ou da conformação da sentença aos acórdãos das instâncias superiores.

Um fator impeditivo à maior atribuição de pontos é a existência do ultrapassado reexame necessário, que obstaculiza em muito a solução

10 SANTOS, Erivaldo Ribeiro dos. A conciliação nas causas do sistema financeiro da habitação. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, nº 24, jan./mar., 2004, p. 10.

definitiva das lides em primeiro grau de jurisdição. Entretanto, em face das regras de exceção à remessa obrigatória, introduzidas pela Lei nº 10.352/01, que acrescentou os §§ 2º e 3º ao art. 475 do *Código de Processo Civil*, ampliou-se o campo de atuação do magistrado para impor solução definitiva à lide na primeira instância.

6.3 Categorização dos fatores complexidade e resolutividade

Apurados quais fatores deverão ser considerados para averiguar a complexidade das causas submetidas à apreciação judicial e o grau de resolução demonstrado, passa-se ao estabelecimento de pontos em face do tipo de ação em que se proferiu decisão. Foi utilizada a classificação das ações para efeitos de distribuição e estatística elaborada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na qual estão designadas as muitas roupagens de que se veste o processo. Tentou-se classificar as ações em grupos de características comuns, para os quais foram atribuídos os seguintes pontos, conforme a tabela abaixo:

Ação civil pública, popular e de improbidade administrativa	5,00 pontos
Ação de usucapião, divisão, demarcação, desapropriação, prestação de contas, nunciação de obra nova, possessória e discriminatória	5,00 pontos
Extinção mediante conciliação	5,00 pontos
Ações ordinárias (tributária, previdenciária, serviços públicos, SFH)	4,00 pontos
Ação sumária	3,00 pontos
Ação monitória	3,00 pontos
Mandado de segurança e <i>habeas-data</i>	3,00 pontos

Embargos do devedor	3,00 pontos
Ação cautelar	2,00 pontos
Ações de imissão de posse	2,00 pontos
Decisões interlocutórias	2,00 pontos
Ações ordinárias (FGTS)	1,00 ponto
Jurisdição voluntária	1,00 ponto
Extinção sem exame do mérito	0 ponto

Assim, com base em coeficientes de complexidade determinados empiricamente, as sentenças proferidas em ações civis públicas, ações populares e de improbidade administrativa merecem maior atribuição de pontos. O procedimento é mais complexo e longo, geralmente há necessidade de produzir prova oral e as questões objeto de exame demandam, ordinariamente, mais tempo para a elaboração da sentença.

Na mesma escala, as ações de usucapião, divisão, demarcação, desapropriação, prestação de contas, nunciação de obra nova, possessória e discriminatória, por terem procedimento mais complexo e quase sempre exigirem a produção de prova pericial, confeririam à respectiva sentença a maior pontuação.

Os processos extintos com exame do mérito, pela obtenção de composição entre as partes, merecem a pontuação máxima. As sentenças homologatórias de conciliação dificilmente são impugnadas por recurso, razão pela qual conservam a lide em primeiro grau de jurisdição, onde oferecem solução definitiva à causa. O simples fato de impor solução ao conflito de interesses com a intervenção de uma única instância do Poder Judiciário é motivo suficiente para o merecimento de cinco pontos, independentemente do tipo de ação ajuizada.

Em patamar imediatamente inferior se encontram as ações ordinárias tributária, previdenciária, relacionada a serviços públicos e ao Sistema Financeiro da Habitação, para as quais se atribuem quatro pontos. Nem

sempre dependem da produção de provas e muitas vezes permitem o julgamento antecipado da lide. Como não é possível estabelecer regra de que a condução do processo exigirá poucos esforços do magistrado, a pontuação escolhida aparenta ser a mais adequada.

As ações sumárias – cujo ajuizamento foi bastante reduzido em face da instituição do Juizado Especial Federal – receberam três pontos; uma vez que abrangem questões normalmente singelas, não admitem a intervenção de terceiro e são incompatíveis com a prova técnica de maior complexidade. Ao lado das ações sumárias postam-se o mandado de segurança e o *habeas-data*, remédios constitucionais que possuem rito célere, não admitem a dilação probatória e não toleram a produção de prova oral. Além disso, há intervenção do representante do Ministério Público cujo parecer é capaz de facilitar a escolha da argumentação jurídica empregada na sentença e, assim, auxiliar o magistrado na decisão da causa. A ação monitória, normalmente movida pela Caixa Econômica Federal, além de ser demanda repetitiva, pode desenvolver-se sem nenhuma oposição da parte ré e resultar na conversão do mandado de pagamento em título executivo judicial.

Posto que seja possível realizar perícias ou proceder à audiência de testemunhas no procedimento dos embargos do devedor, têm eles o único escopo de permitir ou não o prosseguimento da execução. Limitam-se a definir valores, pois o direito aplicável já foi definido no processo de conhecimento. Não obstante, questões de direito relacionadas à execução são constantemente suscitadas e o recurso à Seção de Contadoria judicial é comum, o que autoriza atribuir à sentença proferida no procedimento dos embargos à execução pontuação similar à conferida à sentença das ações sumárias.

Nas ações cautelares, conquanto guardem autonomia relativamente ao processo de conhecimento, não se discute a matéria de fundo, reservada à ação principal. Elas apenas visam assegurar o êxito do processo principal e o exame feito pelo magistrado para atingir essa finalidade exige menos esforços, sobretudo porque, em geral, prescindem de instrução probatória.

A ação de imissão de posse é comumente proposta pela Caixa Econômica Federal contra o mutuário ou o arrendatário que não mais fazem jus à permanência na posse do imóvel. A quantidade de deman-

das repetitivas e a ausência, em geral, de instrução probatória justifica a atribuição de pontuação inferior à das ações sumárias.

As decisões interlocutórias, especialmente aquelas proferidas em sede liminar ou em antecipação dos efeitos da tutela, recebem dois pontos porque são exaradas nos primórdios do processo, em momento anterior à contestação e à instrução. São juízos provisórios, passíveis de modificação a qualquer tempo, e, por essa razão, o exame operado muitas vezes não abrange todas as questões que são suscitadas quando as partes se colocam em contrariedade. No rol incluem-se as decisões que analisam a impugnação ao valor da causa, ao pedido de assistência judiciária e a incompetência relativa, entre outras, as quais, em virtude de cingir-se o exame a uma questão pontual da lide, não costumam envolver aspectos complexos e demandar ampla produção de provas.

As ações ordinárias que envolvem o FGTS, devido à sedimentação de entendimento jurisprudencial, não trazem nenhuma complexidade ao julgador. A menor pontuação atribuída é proporcional ao esforço do magistrado na solução da lide. A respeito das causas repetitivas, pode-se conceber um sistema de redução de pontos à medida que a questão submetida à apreciação judicial torne-se incontroversa no seio da jurisprudência. Embora a aplicação de expurgos inflacionários nas contas vinculadas do FGTS seja pleiteada por meio de ação ordinária que, em regra, equivale a 4,00 pontos, a repetição excessiva de demandas – comprobatórias da ilogicidade de nosso sistema processual – acarreta a redução da pontuação em face da padronização dos atos processuais e da sentença.

Em relação às ações de jurisdição voluntária, em que não há partes em contraposição, mas interessados na obtenção do provimento judicial a pontuação situa-se em baixa escala. Tratando-se de uma gestão pública de interesses privados, as intervenções do juiz no processo são extremamente simples.

As sentenças extintivas, sem exame do mérito, têm cotação nula, por dois motivos: não impõem solução definitiva à lide que, na maioria das hipóteses do art. 267 do *Código de Processo Civil*, pode ser renovada; e representam, em algumas circunstâncias, dispêndio duplo de esforços, porque, ao se admitir a repetição do pleito, outro juiz será acionado para finalizar o trabalho não solucionado anteriormente.

Deve-se introjetar nos juízes a percepção de que se faz necessário *aproveitar mais os atos processuais no Brasil, também como forma de reduzir o custo do processo*.¹¹ Por isso a sentença extintiva do processo sem exame do mérito é pouco valiosa e até mesmo contraproducente. Deve o juiz concentrar-se no aspecto material da questão e procurar sanar eventuais vícios formais, salvo quando absolutamente incontornáveis. Nesse sentido, o recebimento da petição inicial consiste em análise extremamente importante, somente superada pelo exame operado por ocasião da sentença. A apreciação da ilegitimidade passiva e a indicação da parte legítima, a correção de defeitos na representação, a conversão de ritos e a adequação dos pedidos devem ser efetivadas já no recebimento da inicial, sempre com a intenção de aproveitar a petição ao invés de indeferi-la. Caso se opte por indeferir a petição inicial, estará ciente o magistrado de que o trabalho havido nada acrescenta à sua produtividade.

A pontuação elaborada em face do tipo de ação procura medir o dispêndio de esforço do magistrado na condução do processo e na elaboração das decisões e sentenças de cada um dos procedimentos avaliados.

Em alguns casos, um tipo de sentença a que se atribua baixa pontuação pode, em específica situação, exigir grande esforço do magistrado. Não seria possível, excepcionalmente, conferir mais pontos à sentença. Um sistema com exceções é um sistema com alta probabilidade de mau funcionamento. Mas se facultaria ao juiz demonstrar que a questão analisada destaca-se da média de dificuldade normalmente aceitável, a exigir particular empenho no plano qualitativo, a fim de afastar eventual punição pelo atraso na entrega da prestação jurisdicional.

Pode surgir o problema de uma mesma questão material, *v.g.*, direito à compensação de tributos, ser submetida à apreciação judicial mediante ação ordinária ou mandado de segurança, casos em que a pontuação prevista para as sentenças seria diferente, não obstante a similaridade do pedido e da causa de pedir. Efetivamente, a falha no sistema de pontuação não existe, porquanto os ritos são distintos e é a partir de-

11 NORONHA, João Otávio de. O custo do processo. Avaliação e análise. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, nº 13, p. 118, jan./abr., 2001.

les, sobretudo, que se categoriza a pontuação das ações. Não cabe analisar o pedido ou a causa de pedir para determinar a pontuação a ser atribuída à sentença, tampouco os fundamentos utilizados pelo magistrado, pois se daria ensejo a casuísmos incapazes de serem contidos em um sistema racional. Ademais, os diferentes ritos, embora envolvam questões materiais semelhantes, possuem peculiaridades que podem levar a soluções distintas, especialmente se fizer-se necessário dilargar a instrução para a demonstração do fato constitutivo do direito.

6.4 Fator celeridade

Firmada a relação de proporcionalidade entre a produtividade do magistrado e a complexidade do procedimento que preside, assim como o grau de resolutividade revelado, necessário associar o fator celeridade a essa relação.

O tempo de duração do processo não é a principal preocupação do magistrado na entrega da prestação jurisdicional. A aplicação útil do direito, respeitadas as regras do devido processo legal, em consonância com princípios de justiça, representa o ponto central da atividade jurisdicional.

Entretanto, se o tempo torna-se fator que impede a aplicação útil do direito e viola princípios elementares de um justo processo, assume relevância ímpar na atividade jurisdicional. É o que se presencia na atualidade.

O juiz deve assumir um compromisso muito mais amplo do que meramente prestar a jurisdição, se deseja fazê-lo em tempo hábil. Terá que rever a própria administração do processo, que passa a estar imbricada com o exercício jurisdicional, como forma de fazer efetivos os provimentos e de respeitar os direitos daqueles que recorrem à Justiça.

De acordo com Lippmann, *pela ótica do jurisdicionado, a entrega útil da prestação jurisdicional é um dos atributos de maior relevância que a 'Justiça' pode oferecer, isto é, as decisões devem ser proferidas a tempo de produzirem efeitos práticos nas relações jurídicas estabelecidas entre as partes, independentemente de seu resultado.*¹²

12 LIPPMANN JR., Edgard A. *Controle permanente da tramitação dos processos distribuídos ao gabinete*. Trabalho disponível na internet: www.cjf.gov.br.

O tempo de duração do processo é definido por algumas variáveis, tais como a complexidade da instrução, o número de partes envolvidas, a qualidade dessas partes, o local do cumprimento dos atos processuais e a prioridade no seu exame.

Prova disso é a constatação de que o rito do mandado de segurança apresenta-se comparativamente mais simples do que o procedimento da ação de desapropriação. Em regra, os processos em que há formação de litisconsórcio são concluídos em maior espaço de tempo, na medida em que as partes, com procuradores distintos, possuem o prazo em dobro para falar nos autos. Nas causas em que há intervenção da União ou de suas autarquias, bem como do representante do Ministério Público, os prazos em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer, assim como a intimação pessoal da parte tendem a tornar mais lento o desenrolar do rito. Nas hipóteses em que uma das partes reside fora do município em que está sediado o juízo competente para a ação, a comunicação e a execução dos atos processuais, geralmente realizadas mediante carta precatória, retardam o desenvolvimento do processo. Os processos de mandado de segurança têm prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo o *habeas-corpus*, e as pessoas com idade igual ou superior a 65 anos também gozam de prioridade na tramitação dos feitos em que figurem como parte ou interveniente (art. 1.211-A do *Código de Processo Civil*).

Observa-se a existência de variáveis capazes de retardar ou acelerar o desenvolvimento do processo, em suma, aptos a alterar a velocidade de tramitação do feito. Consideradas essas variáveis, sem se esquecer da complexidade do procedimento escolhido pelo autor, deve-se estabelecer tempos-padrão para a conclusão do processo em primeira instância, a contar do ajuizamento da ação até a prolação da sentença.

6.4.1 Determinação da duração do processo

A Constituição italiana, em seu art. 111, 2º comma, prevê a *ragionevole durata* (razoável duração) do processo. A reforma em curso do Poder Judiciário pretende inserir na Constituição Federal dispositivo que preveja a duração razoável do processo. Mas como tornar efetivo o futuro dispositivo constitucional?

Com o intuito de coadunar o dever ser normativo ao ser efetivo e avaliar a produtividade judicial, a fixação da duração do processo é medida imperiosa a se adotar. É inconcebível não poderem as partes possuir alguma expectativa acerca da duração do processo. Uma vez ajuizada a ação e distribuído o feito, dependerá de sorte saber se terá tramitação lenta ou célere, na medida em que seja conduzido por um juiz desidioso ou operoso. E essa informação será fornecida pelo procurador da parte afeito à realidade de determinada seção judiciária, cuja experiência lhe permite extrair juízo sobre as varas federais que são mais ou menos ágeis. Caso o procurador não tenha muita experiência, a parte permanecerá na completa incerteza sobre o tempo de duração de seu processo.

Uma situação como essa não pode perdurar.

Propõe-se o estabelecimento de prazos máximos dentro dos quais deverá ser pronunciada a sentença. Não se trata de nenhuma inovação porque, na área penal, relativamente a réus presos, a instrução criminal deve ser finalizada no prazo de 81 dias, sob pena de se revogar a prisão provisória. Na maioria dos processos, o prazo é respeitado, porquanto a previsão de uma “sanção” – libertação do acusado que deve permanecer preso – funciona como estímulo ao alcance da celeridade processual. Sugere-se a adoção de semelhante medida na seara cível.

A definição de prazos máximos para os processos é um estímulo à criatividade do magistrado, a quem incumbirá adotar soluções inovadoras para a economia de atos. O capital intelectual da Justiça Federal é altamente qualificado e boas soluções podem ser esperadas para obter o refinamento de procedimentos e reduzi-los aos atos processuais estritamente necessários à solução da lide. A premissa fundamental na tentativa de economizar tempo na finalização dos processos consiste em que o descumprimento das formas legais, desde que atingida a finalidade do ato, não enseja o reconhecimento de nulidades, regra expressa no art. 244 do *Código de Processo Civil*.

Assim como o prazo de 81 dias para a finalização da instrução criminal originou-se de entendimento jurisprudencial baseado na soma dos prazos de cada um dos atos processuais legalmente estabelecidos, o lapso de conclusão dos processos cíveis em primeira instância resultará do total de prazos previstos em lei. Não existe explícita disposição legal,

tal como a prevista no art. 8º da Lei nº 9.034/95, que prescreva o prazo de 81 dias para o encerramento da instrução criminal nos processos que apurem crimes praticados por organizações criminosas, caso o réu esteja preso, e de 120 dias, se estiver solto. Por esse motivo, a duração razoável do processo cível corresponderá ao lapso de tempo de cada fase do procedimento, previsto nas leis processuais, cuja soma determinará o lapso total ao fim do qual sobrevenha sentença. Este é o melhor critério, por derivar da lei e, conseqüentemente, por ser peremptório e objetivo.

Os prazos processuais foram legalmente estabelecidos e, conquanto tenham sido estipulados décadas atrás, particularmente pelo *Código de Processo Civil* e pela Lei nº 1.533/51, quando a população e o volume de processos eram infinitamente menores, possuem validade contemporânea haja vista o aumento da estrutura judiciária e a adoção da informática como instrumento de aceleração dos atos processuais.

Os procedimentos não existem em grande número, são finitos, o rito ordinário é o mais utilizado e mostra-se factível predeterminar prazos para o término do processo em primeira instância. Mesmo os procedimentos especiais recebem esse nome porque se diferenciam do rito ordinário em pequenos detalhes e não é correto argumentar, por prolepse, que a infinidade de procedimentos obstará a implementação do projeto. Selecionou-se o mandado de segurança e o procedimento ordinário como exemplos de como deve ser feita a predeterminação dos prazos de duração dos processos. A contraposição da singeleza do rito do *writ* à complexidade do procedimento ordinário em que há produção de prova testemunhal e pericial é a razão da escolha feita. Pela definição de todas as fases do procedimento ordinário e do mandado de segurança será possível estabelecer os prazos definidos em lei para a execução de cada ato processual, com o objetivo de, ao final, somá-los e apurar o lapso de tempo necessário à conclusão do processo.

Por iniciativa do Conselho da Justiça Federal foram elaborados os Manuais do Mandado de Segurança e do Procedimento Ordinário, além de outros, dos quais constam fluxogramas do rito a ser seguido. Serão aproveitados esses fluxogramas, com o acréscimo de detalhes, extraídos da experiência em uma vara federal, que melhor revelem o procedimento passo a passo das ações selecionadas.

6.4.1.1 Os prazos legais

A construção de fluxogramas com prazos definidos, em empresas e indústrias, depende da medição prévia do tempo gasto na execução das atividades de um processo e dos atos necessários à sua consecução. A partir do conhecimento dos atos desenvolvidos e do prazo em que são executados, pode-se estabelecer metas no intuito de reduzir a duração do processo e de eliminar fases ou atos despiciendos.

Semelhante metodologia pode ser adotada no âmbito do Poder Judiciário, em que seria averiguado o tempo médio gasto para a conclusão de cada um dos tipos de procedimentos e os atos necessários ao seu desenvolvimento até prolação da sentença. Malgrado deva o magistrado obediência às leis processuais, possui certa liberdade para alterar os procedimentos, no intuito de excluir atos inúteis e agilizar a prestação jurisdicional, observadas as regras do devido processo legal. Não tem, porém, a prerrogativa de reduzir prazos peremptórios e decotar atos essenciais à formação do contraditório.

O *Código de Processo Civil* dispõe ter o juiz o prazo de dois dias para proferir os despachos de mero expediente e de dez dias para as decisões (art. 189). Em qualquer grau de jurisdição, havendo motivo justificado, pode o juiz exceder, por igual tempo, os prazos que o *Código* lhe assina (art. 187). Com base em regra similar, o estabelecimento jurisprudencial do interregno de 81 dias para o término da instrução criminal de réu preso considerou, sempre, o prazo em dobro para o juiz proferir despachos e sentenças.

Ao serventuário incumbe remeter os autos conclusos no prazo de 24 horas e executar os atos processuais no prazo de 48 horas (art. 190). A autuação, juntada, expedição de ofício, cumprimento de notificação e remessa de autos são atos de atribuição dos servidores, a serem desempenhados no prazo de 48 horas, a teor do art. 190 do *Código de Processo Civil*. A intimação também é um ato que deveria ser cumprido em 48 horas. Contudo, considerando a comum forma de intimação na Justiça Federal, por meio de publicação, é necessário que a determinação judicial seja remetida à imprensa nacional para ser publicada dois dias depois. Um despacho exarado em uma quarta-feira é publicado na sexta-feira.

Caso o despacho seja remetido à imprensa após às 16h00, a publicação é veiculada somente no sábado. Assim, considerando-se as 48 horas previstas em lei para a execução do ato processual pelo servidor, acrescida do lapso médio de três dias para a publicação no *Diário Oficial*, tomou-se como prazo médio da intimação cinco dias.

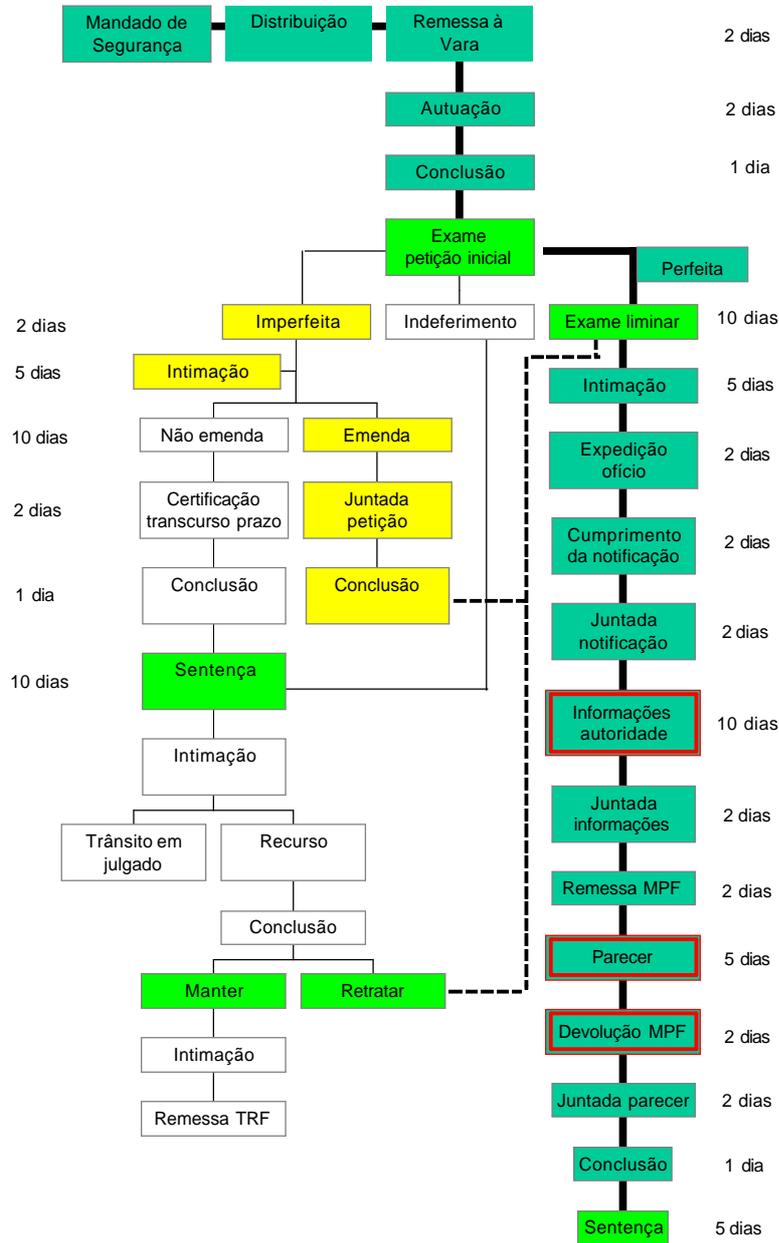
Ao lado da intimação por publicação, tornou-se regra a intimação pessoal dos Procuradores Federais, por força do art. 17 da Lei nº 10.910/04. A remessa de autos passou a ser a forma mais usual de se fornecer o conhecimento pessoal da determinação judicial aos Procuradores Federais. Considerando-se o tempo gasto com a remessa e o retorno dos autos, além do prazo em que permanecem em poder dos Procuradores, a estipulação do lapso de cinco dias para realização das intimações mostra-se razoável.

Em referência às partes, não havendo preceito legal, nem assinação pelo juiz, será de cinco dias o prazo para a prática de ato processual a cargo delas (art. 185). O prazo para contestar da União, suas autarquias e fundações públicas é computado em quádruplo (art. 188).

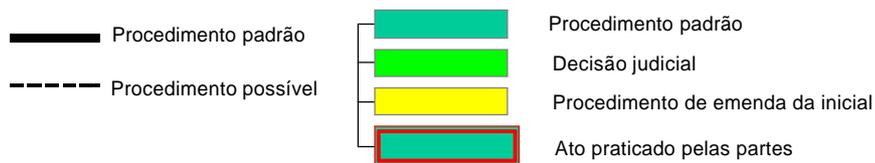
Especificamente em relação ao mandado de segurança, o prazo para a autoridade coatora prestar informações é de dez dias (art. 7º, I da Lei nº 1.533/51), ao passo que o parecer do representante do Ministério Público e a sentença devem ser exarados no prazo de cinco dias (art. 10). O art. 17, parágrafo único estabelece em 24 horas o prazo para conclusão, regra que não se diferencia do disposto no *Código de Processo Civil*.

Considerando as disposições legais de determinação de prazo e a sucessão de atos processuais previstos no procedimento ordinário e no mandado de segurança, permite-se estabelecer o fluxograma de cada um dos ritos e o respectivo prazo de duração.

6.4.2 Fluxograma 1 – Mandado de segurança

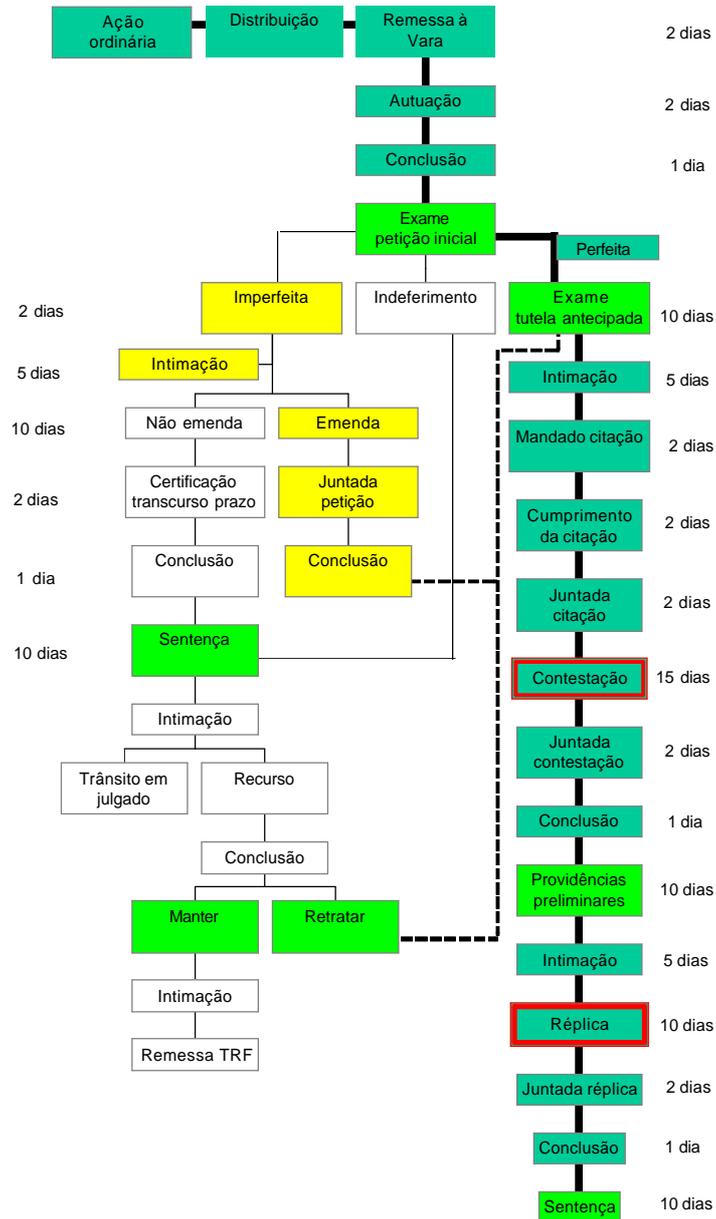


Legenda



A soma de todos os prazos processuais do rito do mandado de segurança totaliza 55 dias. Não se utilizou, na definição do prazo global, a prerrogativa de o juiz exceder os prazos, por igual tempo, conforme autoriza o art. 187 do *Código de Processo Civil*, o que importaria no acréscimo de 15 dias. Por outro lado, sugere-se seja computado o prazo de 20 dias destinado à emenda da petição inicial, malgrado não se trate de situação que se verifique em todo processo. Em face da extrema relevância do primeiro exame da petição inicial, no intuito de sanar todas as irregularidades, evitar a extinção do processo sem exame de mérito e conceder provimentos efetivos e resolutivos nas ações ajuizadas, o lapso destinado à emenda da petição deve reputar-se regra em todos os procedimentos. Dessarte, o prazo máximo para a conclusão do mandado de segurança seria de 75 dias corridos, considerado o lapso destinado à emenda da inicial.

6.4.3 Fluxograma 2 – Procedimento ordinário



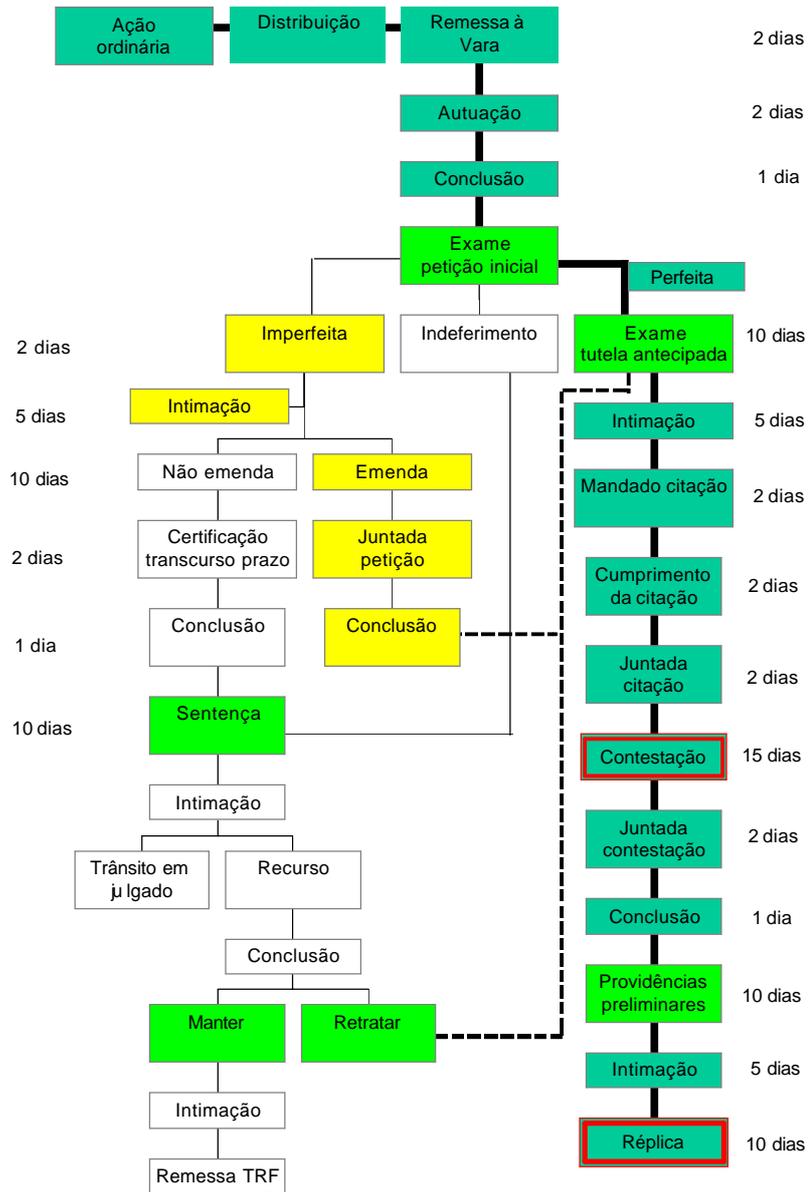
O fluxograma do procedimento ordinário foi elaborado tendo em vista o que normalmente sucede na Justiça Federal: mera questão de direito que prescinde da produção de provas oral e pericial. Optou-se por inserir no fluxograma o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, pois a prática revela ser rara a ação ordinária da qual não conste referido pleito. A soma de todos os prazos processuais do procedimento ordinário totaliza 82 dias. Não se utilizou, na definição do prazo global, a prerrogativa de o juiz exceder os prazos, por igual tempo, conforme autoriza o art. 187 do *Código de Processo Civil*, o que importaria no acréscimo de 30 dias. Por outro lado, sugere-se seja computado o prazo de 20 dias destinado à emenda da petição inicial, malgrado não se trate de situação que se verifique em todo processo. Em face da extrema relevância do primeiro exame da petição inicial, no intuito de sanar todas as irregularidades, evitar a extinção do processo sem exame de mérito e conceder provimentos efetivos e resolutivos nas ações ajuizadas, o lapso destinado à emenda da petição deve reputar-se regra em todos os procedimentos. Dessarte, o prazo máximo para a conclusão do procedimento ordinário seria de 102 dias corridos.

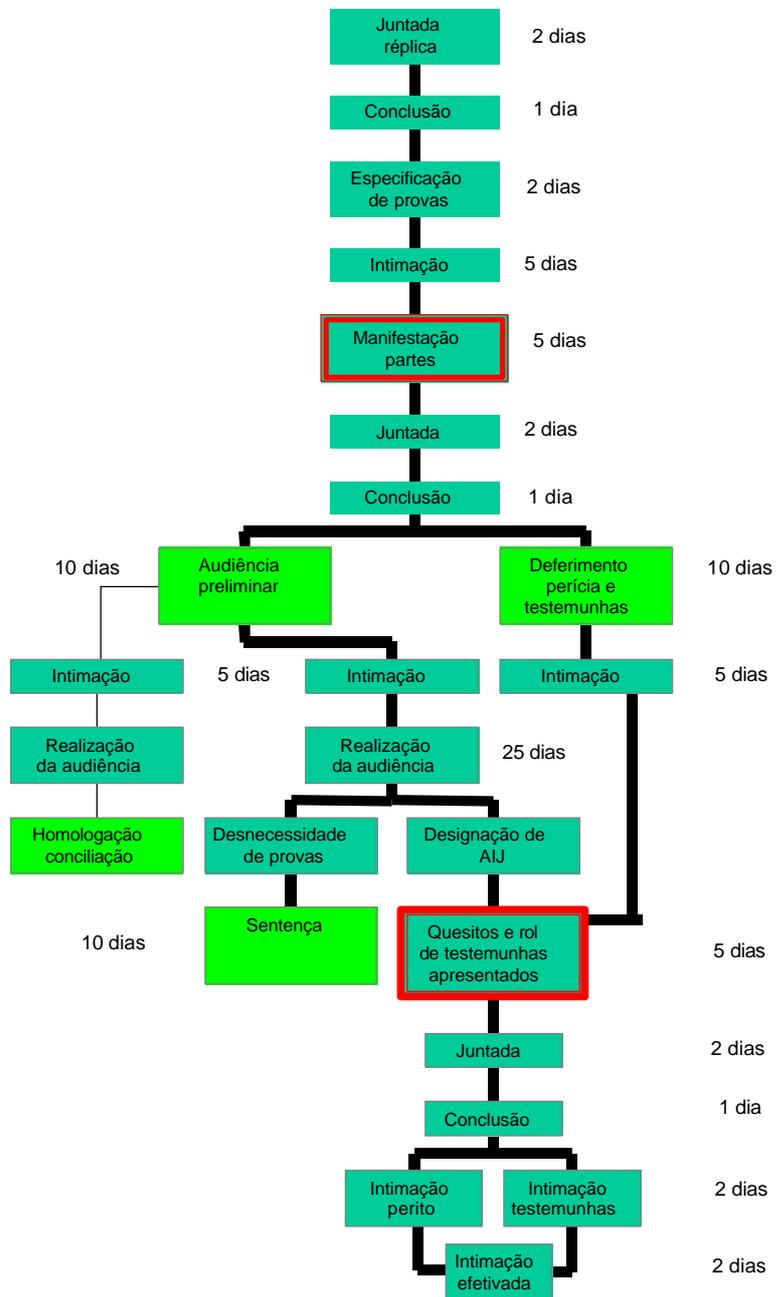
Como anteriormente mencionado, determinadas variáveis contribuem para retardar o encerramento do processo, as quais não podem ser olvidadas para o estabelecimento de prazos máximos de duração do feito. Por conseguinte, sempre que a União, suas autarquias e fundações públicas figurarem como réus deverá acrescer-se o prazo de 45 dias para a finalização do procedimento ordinário, haja vista gozarem de prazo em quádruplo para contestar. Em havendo litisconsortes com procuradores distintos, situação que se verifica, em regra, no pólo passivo da lide, duplica-se o prazo para a contestação e adicionam-se mais quinze dias.

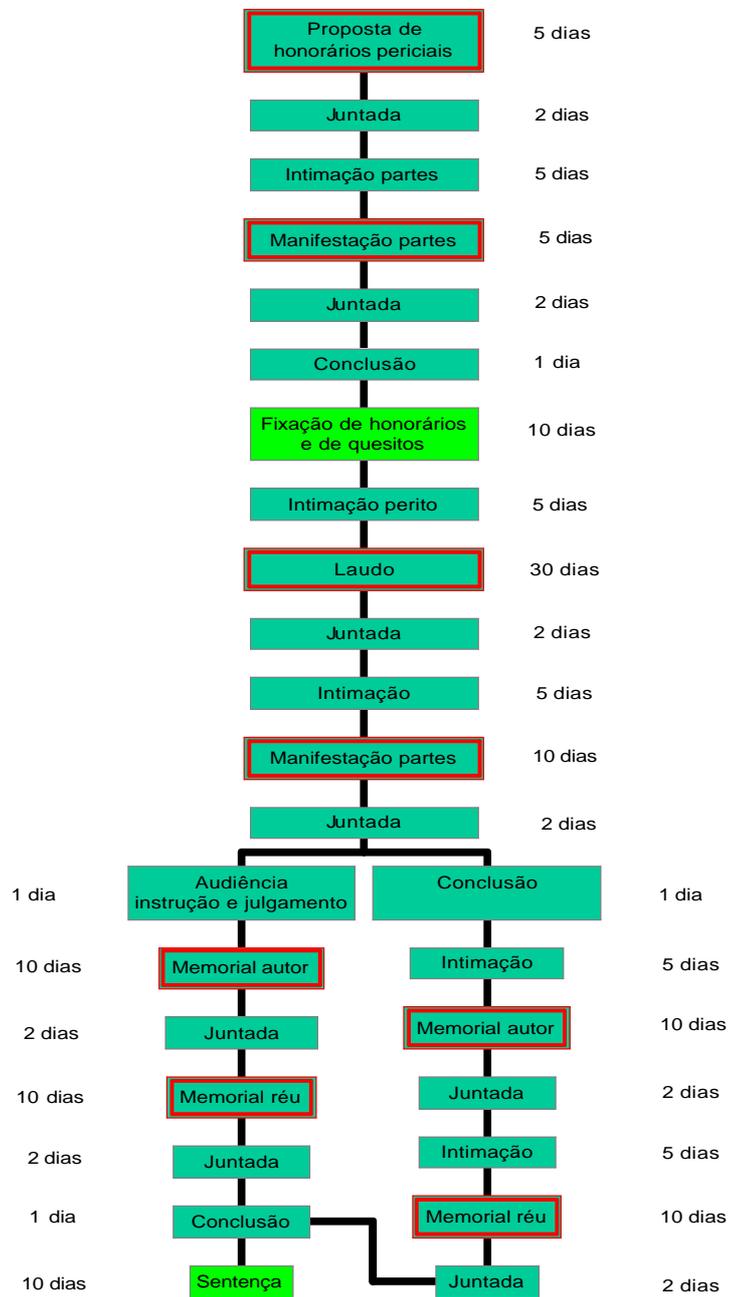
Por outro lado, não devem ser computados os prazos referentes à intervenção de terceiros ou à ação declaratória incidental, porque são procedimentos de rara ocorrência no âmbito da Justiça Federal. O sistema de avaliação de produtividade constrói-se sobre regras e, não, sobre exceções.

Havendo necessidade de comunicação ou execução dos atos processuais mediante carta precatória, pode-se prever o acréscimo de 30 dias para a finalização do procedimento, não obstante seja preferível nada adicionar como forma de estimular os julgadores a encontrar alternativas para o cumprimento expedito dos atos em localidades distantes da sede do juízo.

6.4.4 Fluxograma 3 – Procedimento ordinário com produção de prova oral e pericial







O fluxograma do procedimento ordinário em que há ampla produção de prova, como é óbvio concluir, mostra-se mais complexo. Optou-se por inserir no fluxograma o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, pois a prática revela ser rara a ação ordinária da qual não conste referido pleito. A soma de todos os prazos processuais do procedimento ordinário, sem que haja realização de audiência, totaliza 244 dias. Caso ocorra audiência preliminar e de instrução e julgamento, o prazo para o encerramento do processo será de 259 dias. Não se utilizou, na definição do prazo global, a prerrogativa de o juiz exceder os prazos, por igual tempo, conforme autoriza o art. 187 do *Código de Processo Civil*, o que importaria no acréscimo de 60 dias. Por outro lado, sugere-se seja computado o prazo de 20 dias destinado à emenda da petição inicial, pelas razões expostas anteriormente. Dessarte, o prazo máximo para a conclusão do procedimento ordinário seria de 264 ou 279 dias corridos, respectivamente.

Sempre que a União, suas autarquias e fundações públicas figurarem como réus deverá acrescer-se o prazo de 45 dias para a finalização do procedimento ordinário, haja vista gozarem de prazo em quádruplo para contestar. Em havendo litisconsortes com procuradores distintos, situação que se verifica, em regra, no pólo passivo da lide, duplica-se o prazo para a contestação e para as demais manifestações, de modo a adicionar mais 60 dias.

Não devem ser computados os prazos referentes à intervenção de terceiros ou à ação declaratória incidental, porque são procedimentos de rara ocorrência no âmbito da Justiça Federal. O sistema de avaliação de produtividade constrói-se sobre regras, não sobre exceções.

Havendo necessidade de comunicação ou execução dos atos processuais mediante carta precatória pode-se prever o acréscimo de 30 dias para a finalização do procedimento, não obstante seja preferível nada adicionar como forma de estimular os julgadores a encontrar alternativas para o cumprimento expedito dos atos em localidades distantes da sede do juízo.

7 Funcionamento do sistema de avaliação

Como dito anteriormente, a avaliação da produtividade do magistrado depende da verificação da quantidade de sentenças e decisões

prolatadas, do tipo de procedimento em que foram proferidas e do tempo gasto desde o ajuizamento da ação até o *decisum* final. Deve-se averiguar ainda se o processo foi extinto mediante conciliação e se houve a interposição de recurso.

Estabelecidos os prazos máximos para a conclusão dos processos, em conformidade com os fluxogramas supra-apresentados, passa-se à fase de atribuição de pontos pela produtividade revelada. A concessão de pontos baseia-se nas premissas abaixo arroladas.

Caso o processo seja finalizado no prazo-limite determinado importará na atribuição dos pontos previstos na tabela de categorização de indicadores de complexidade e resolutividade. Uma sentença proferida em mandado de segurança no prazo de 75 dias merecerá 3,00 pontos a título de produtividade.

Caso a sentença seja prolatada antes do prazo de 75 dias, para cada dia de antecipação será atribuído o bônus de 0,5 (cinco centésimos). Se a sentença adveio ao final de 70 dias, os pontos devidos serão de 3,25.

Caso se profira a sentença em prazo superior ao limite estabelecido, para cada dia de atraso haverá a perda de 0,2 (dois centésimos). A sentença proferida no prazo de 120 dias implicará atribuição de 2,10 pontos pela produtividade.

Os pontos de bonificação são superiores aos de oneração porque o sistema se baseia no caráter recompensador, não punitivo. Nessa linha de raciocínio, não haverá limite de bônus para as sentenças prolatadas antecipadamente ao prazo máximo previsto, com a intenção de premiar da maneira mais completa possível o juiz que velou pela célere tramitação do feito. Por outro lado, a perda de pontos pelo atraso não poderá ser superior à metade da pontuação estabelecida para determinada ação. Assim, a sentença prolatada em mandado de segurança, após um ano do ajuizamento da ação, merecerá 1,50 pontos, por corresponder à metade da pontuação prevista para o *writ*, independentemente se os dias de atraso são superiores aos pontos decotados. Não se tenciona, com isso, desestimular a celeridade no julgamento das causas, mas impor limites aos ônus a fim de evitar atribuir mais pontos a um processo simples decidido em tempo hábil do que a um processo complexo decidido serodiamente.

A concessão de bônus e ônus não se restringe ao adiantamento ou ao atraso na entrega da prestação jurisdicional, precisamente porque o fator celeridade não foi o único utilizado.

Em atenção ao fator resolutividade, para as sentenças em que não houve interposição de recurso, aplicar-se-á o bônus de 0,50 pontos. O benefício estende-se às decisões interlocutórias proferidas em sede liminar ou em tutela antecipada, contra as quais não se manejou o agravo de instrumento. Desde logo excluem-se as causas em que é cabível o reexame necessário. Contudo, o bônus é devido se houve a interposição de agravo retido ou de embargos de declaração, porque não trariam sobrecarga às instâncias superiores. A análise do agravo retido pelo órgão *ad quem* faz-se previamente, mas em conjunto com o exame de eventual apelação, sem que haja multiplicação de recursos, e os embargos de declaração ficam circunscritos à esfera de primeiro grau de jurisdição.

Ainda em referência ao indicador resolutividade, os processos julgados extintos por força de conciliação, independentemente de expirado o prazo em que foi finalizado o feito pela sentença homologatória, seriam dignos de 5,00 pontos, de acordo com a tabela supra-referida. O juiz, antes de julgar, deve conciliar. A composição entre as partes deve ser sempre vitaminada, seja pela resolução da lide em uma única instância do Poder Judiciário, seja pelo baixo percentual de recursos manejados contra sentenças homologatórias de acordos, seja pela participação direta das partes na resolução do conflito. O fator celeridade, obtendo-se a conciliação, torna-se secundário e justifica sua desconsideração na atribuição de pontos à sentença.

Relativamente às decisões interlocutórias exaradas em sede liminar ou a título de antecipação dos efeitos da tutela, desprezar-se-á o fator celeridade por não ser possível determinar objetivamente quando surge o perigo de dano irreparável necessário à concessão do provimento jurisdicional. No tocante aos pedidos liminares formulados na petição inicial, poderia estabelecer-se prazo máximo para o exame, tomado como termo *a quo* a data do ajuizamento da ação. Mas a fixação do prazo inicial para o pedido liminar formulado no curso do processo renderia ensejo a tantos casuísmos a ponto de comprometer o funcionamento do sistema. Ademais, a experiência demonstra não haver muitas reclamações quanto à morosidade na apreciação de pedidos preambulares no

âmbito da Justiça Federal, diversamente do que ocorre em referência à emersão de provimento definitivo.

Uma vez que a avaliação de produtividade possui periodicidade mensal, no período de férias do magistrado não será feita a apuração do desempenho. Nas hipóteses de afastamentos ou licenças de curta duração, a pontuação obtida ao final do mês ou poderá ser dividida pelo número de dias efetivamente trabalhados, de modo a obter-se a projeção da produtividade para o período de um mês, ou poderá ser programada a prorrogação dos prazos de encerramento dos procedimentos mediante o acréscimo de dias equivalentes àqueles não trabalhados, o que aparenta ser metodologicamente mais exato.

Nas hipóteses de substituição eventual de juízes, a pontuação atribuída às decisões proferidas em sede liminar e em tutela antecipada terão o valor fixo de 2,00 pontos, uma vez que não é considerado o fator celeridade para reduzir ou aumentar o escore. Porém, em caso de outras decisões e sentenças, a pontuação não poderá obedecer ao fator celeridade conforme alhures explicitado. O juiz designado para atuar alguns dias em substituição não será responsável por eventual atraso ou adiantamento da finalização do procedimento, cuja duração é superior ao período de sua designação. A melhor solução seria verificar a pontuação média obtida nos últimos seis meses para cada tipo de ação e aplicá-la às sentenças prolatadas durante o período de substituição. Atribuir a pontuação cheia, durante a substituição, para cada sentença, significa beneficiar o magistrado relapso que nunca obtém os pontos totais quando atua em sua vara ou prejudicar o juiz diligente que costuma encerrar a lide em lapso inferior ao máximo previsto.

São esses os critérios a serem adotados para a atribuição de pontos pelo trabalho jurisdicional, a partir dos quais se medirá a produtividade do magistrado.

8 Seleção de modelos

Pouco importa saber se determinado juiz atingiu 400 ou 500 pontos a título de produtividade. Não se permite identificar se foi alto ou baixo o desempenho pela singela razão de que não há números que sirvam de parâmetros.

Esse problema já existe atualmente porque, embora sejam divulgados o montante de sentenças e decisões prolatadas, o número de audiências realizadas e a quantidade de testemunhas inquiridas pelos juízes, não existem medidas que possam servir de referencial. Quando muito, pode-se proceder à análise comparativa do desempenho dos magistrados, contra a qual se levantam objeções haja vista a absolutização dos valores dos indicadores: cinquenta sentenças prolatadas em ações sumárias equivalem a cinquenta sentenças proferidas em ações de improbidade administrativa.

O procedimento ideal a ser adotado consiste na seleção de juízes federais e no monitoramento de suas atividades, de acordo com as propostas acima elencadas, durante determinado período de tempo, não inferior a um ano. A seleção deve incidir sobre varas em que haja considerável número de processos em tramitação efetiva e onde atuem juízes reconhecidamente operosos e dedicados à magistratura.

Após o transcurso do prazo definido para a apuração da produtividade, será possível extrair a pontuação média passível de ser exigida dos demais juízes. Tal procedimento evita a fixação de metas de produtividade inalcançáveis por força da ausência de dados que retratem a realidade de uma vara federal e o efetivo trabalho desenvolvido pelo magistrado.

9 Auxílio da informática e da estatística

A informática e a estatística podem auxiliar o controle de produtividade do magistrado, embora não sejam indispensáveis à medição do desempenho. Contudo, como hoje em dia quase nada mais se faz sem se recorrer à informática, a implementação do projeto não a dispensará.

As sucessivas movimentações processuais de cada feito são monitoradas pelo Sistema Oracle adotado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Desde o ajuizamento da ação até a extinção do processo de execução, é indicado o caminho percorrido por cada processo, com a especificação dos atos praticados, a data e a hora em que foram realizados.

Para se atribuir pontos pela produtividade do magistrado, em consonância com os critérios acima explicados, basta saber a data em que a

específica ação foi ajuizada, a data em que se prolatou a decisão, se houve interposição de recurso, o tipo de sentença proferida, com ou sem exame do mérito, e a existência de conciliação. A presença da União, autarquias e fundações públicas na lide e a formação de litisconsórcio com procuradores distintos também deverão ser averiguadas.

Tomando como modelo os códigos de movimentação processual do Tribunal Regional Federal, verifica-se que o código nº 2 refere-se à distribuição automática e indicaria a data do ajuizamento da ação. O código nº 155 revela a prolação de sentença com exame do mérito e o subitem 8 informa quando a extinção do processo se deu pela homologação de transação. O código nº 156 indica a existência de sentença sem exame do mérito. O código nº 220 e suas variações demonstram quando houve interposição de recursos. O cadastramento das partes e dos respectivos procuradores autoriza saber quem está litigando em juízo.

Basta verificar em cada processo quais códigos, necessários à medição da produtividade, fazem parte da movimentação processual e quais partes integram a lide. Seriam esses dados coletados para identificar a duração do processo e atribuir os pontos merecidos em cada feito.

O sistema Oracle, malgrado contenha todas as informações indispensáveis à aferição do desempenho do magistrado, não está programado para medi-la. Faz-se necessário elaborar singelo *software* capaz de, não só coletar os dados indicadores de tempo e de resolutividade, mas também identificar o tipo de processo e as partes em litígio e calcular, em face do adiantamento ou do atraso na prolação da sentença, a pontuação cabível a título de produtividade, com base na tabela de categorização dos indicadores de complexidade e com os critérios supra referidos.

O aludido *software* seria suficiente para medição da produtividade, porém não permitiria atingir a alta produtividade, o que é mais importante. Para otimizar a utilização dos recursos humanos e financeiros pelo juiz, é essencial o monitoramento da performance do dia a dia. O controle do fluxo de processos é profícuo se há a padronização das fases e a respectiva duração. Como se propõe a padronização das fases procedimentais e a determinação de limites de tempo até a prolação de sentença, o monitoramento dos processos gera perspectivas positivas no alcance de melhor desempenho do magistrado.

A avaliação do fluxo dos processos e dos dados estatísticos cumpre uma função propedêutica à eficiência da estrutura judiciária e à

medição objetiva da profissionalidade do magistrado. O monitoramento dos processos permite aferir em tempo real as principais variáveis que intervêm direta ou indiretamente no andamento do feito.

O controle do fluxo de processos permitirá ao juiz identificar as fases em que há estrangulamento porque a demanda supera a oferta, ou em que os atos são executados rapidamente; as partes que contribuem para o atraso e o tempo gasto para a execução das tarefas. Permitirá ao magistrado definir metas, estabelecer indicadores para verificar o cumprimento dos objetivos, proceder a alterações na estrutura da vara, a fim de adequá-la às necessidades do serviço, padronizar atos tendo em vista a celeridade, apurar as reais causas de retardo na prestação jurisdicional e exigir de todos que “tocam” o processo o cumprimento dos prazos legais. O monitoramento dos processos permitirá saber se o excessivo esforço de juiz e servidores é ou não suficiente para atender a demanda. Para tanto, precisará ter em mãos a informação de como os prazos têm sido cumpridos.

Mostra-se absolutamente infundada a idéia de que a condução do processo está conferida completamente ao magistrado, não obstante o relevante papel desempenhado por ele. Em verdade, advogados, oficiais de Justiça, membros do Ministério Público, datilógrafos e outros servidores atuam e influem na duração do feito. Sem uma precisa estimativa do peso da intervenção dos diversos atores processuais obtém-se uma visão distorcida da atividade judicial.

O *software* capaz de medir o lapso em que o processo permaneceu nas mãos das partes, do juiz ou dos servidores; capaz de revelar o prazo médio de tramitação do feito, bem como o tempo dispendido para execução dos diversos atos processuais é útil para que seja mais exitosa a gestão dos muitos processos. Se o tempo intervém como fator da produtividade, a melhor administração do tempo contribui para o alcance de maior produtividade.

10 Uma experiência

Fez-se o levantamento dos mandados de segurança impetrados no ano de 2004, em tramitação em uma vara federal, no intuito de verificar o fluxo dessa espécie de processo. Como ainda não existe um *software* que permita medir a duração de cada uma das fases processuais e o

tempo dispendido pelos sujeitos processuais para a prática dos respectivos atos, as consultas aos dados fizeram-se manualmente, através do sistema Oracle.

O levantamento englobou os processos ajuizados até 28/7/04, distribuídos para um dos juízes da vara, mas foram objeto de análise apenas aqueles em que já havia sido proferida a sentença, no total de 42 feitos. Malgrado seja pequena a amostra coletada, apurou-se que a duração média dos processos, a contar do ajuizamento da ação até a prolação da sentença, foi de 62 dias. Nesse período estão compreendidos o lapso gasto para o exame dos pedidos liminares, efetuado, em média, em 1 dia, o prazo para apresentação das informações pela autoridade coatora, de 16,5 dias, o tempo dispendido na apresentação de parecer pelo representante do Ministério Público, de 14,7 dias, e na elaboração da sentença, 14,9 dias.

A análise dos dados coletados permite concluir que o exame dos pedidos liminares se realiza em tempo ideal, sem possibilidade de redução. As informações das autoridades coadoras ultrapassam o prazo previsto em lei para serem prestadas. Uma solução para evitar atraso seria não aguardar a chegada dos esclarecimentos indefinidamente, certificar o transcurso do prazo após ultrapassados os dez dias e dar continuidade ao procedimento. O parecer do representante do Ministério Público, assim como a sentença, são exarados com atraso de 10 dias. Diligências junto à Procuradoria da República e medidas internas para reduzir o prazo em que o processo permanece concluso para sentença necessitam ser adotadas. Uma medida singela que poderia ser implementada, após a implementação do sistema de fluxo e de monitoramento dos processos, seria a programação de envio de e-mail quando o processo ultrapassasse um prazo predeterminado para sua conclusão ou excedesse algum lapso parcial. Do e-mail deveria constar a identificação do processo, a movimentação processual correspondente e o prazo ultrapassado, para que providências pudessem ser tomadas no intuito de agilizar a tramitação do feito.

Considerando-se o prazo de 75 dias estabelecido para a conclusão do processo de mandado de segurança, observa-se haver respeito, em média, ao limite máximo para seu encerramento. Caso seja decotado o prazo de emenda da petição inicial, de modo a reduzir o limite máximo de tempo para 55 dias, constata-se o descumprimento do lapso por 7 dias.

A seleção dos processos de mandado de segurança e a consulta à movimentação processual de cada um deles ofereceu informações importantes para tornar mais ágil a tramitação do feito. Desfez-se a ilusão de que a tramitação desenvolvia-se com celeridade exemplar após se constatar a ultrapassagem de prazos para a execução dos atos processuais mais importantes. Somente de posse de informações detalhadas poderá o juiz ter conhecimento da realidade da tramitação do processo e administrar com mais precisão no sentido de torná-lo mais veloz.

11 Conclusões

Ser produtivo não é apenas proferir muitas sentenças e decisões, colher diversos testemunhos e realizar grande quantidade de audiências. Ser produtivo é conter a resolução da lide em primeiro grau de jurisdição, velar pela sua célere solução, em proporções as maiores possíveis e com a utilização de idênticos recursos humanos e financeiros.

Avaliar a produtividade passa, portanto, pela verificação do número de conciliações homologadas pelo magistrado, pela quantidade de sentenças e decisões proferidas, sem olvidar em que espécie de procedimento foram exaradas, e pela contenção da resolução da lide à primeira instância. Tudo isso feito de forma célere.

A proposta de medição de produtividade pode ser questionada acerca dos prazos exemplificativamente definidos para encerramento do processo, bem como sobre a categorização da complexidade do trabalho do juiz em face do tipo de procedimento que conduz. Trata-se de perspectivas ideais e de números estimados, cuja exatidão para garantir a maior eficácia está condicionada a ajustes. Porém, tencionou-se apenas demonstrar ser indispensável estabelecer prazos para a conclusão dos processos, como direito da parte a uma prestação jurisdicional rápida, e diferenciar os tipos de esforços desenvolvidos pelo magistrado que, normalmente, são considerados em valores absolutos, caso se pretenda avaliar a produtividade em termos mais exatos.

A avaliação do desempenho é o primeiro passo para se alcançar algo mais importante: a alta produtividade. Mensurada a performance do juiz, metas-padrão podem ser fixadas. No estabelecimento de metas, a premiação e a punição são cruciais. Não há motivação se não existem

perspectivas. Não se desempenha o mínimo se não existe cobrança e só se espera indiferença. Em qualquer área profissional, o reconhecimento do trabalho desempenhado e o desagrado pelo baixo empenho atuam como elementos imprescindíveis para o bom funcionamento do sistema.

A avaliação da produtividade com base nos fatores celeridade, complexidade e resolutividade atende ao Poder Judiciário, porque lhe permite estabelecer metas de desempenho para os magistrados, puni-los e premiá-los caso revelem baixa ou alta performance. Favorece os próprios juízes que passam a ter estímulo para desenvolver soluções criativas capazes de propiciar a redução da duração do processo e porque lhes permite cumprir sua função social: não apenas julgar, mas julgar em tempo hábil. Por fim, beneficia o jurisdicionado, porque será a ele possível esperar o julgamento de sua causa dentro de lapso razoável e, assim, gozar de uma prestação jurisdicional mais célere.

12 Referências bibliográficas

LEUBSDORF, John. The myth of civil procedure reform. ZUCKERMAN, A. *Civil justice in crisis: Comparative perspectives of civil procedure*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

LIPPMANN JÚNIOR., Edgard Antônio. *Controle permanente da tramitação dos processos distribuídos ao gabinete*. Trabalho disponível na internet: www.cjf.gov.br.

LIPMANN JÚNIOR, Edgard Antônio. *Qualidade Total, um passo à frente*. Revista do Centro de Estudos Judiciários, Brasília, nº 17, abr./jun., 2002.

MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1974, v. IV.

NALINI, José Renato. Dez recados ao juiz do III milênio. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, nº 7, jul./set., 1999.

NORONHA, João Otávio de. O custo do processo. Avaliação e análise. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, nº 13, jan./abr., 2001.

O'RYAN, Stephen. LANSDELL, Tony. *Benchmarking and productivity for the judiciary*. Darwin, July 2000.

SANTOS, Erivaldo Ribeiro dos. *A conciliação nas causas do sistema financeiro da habitação*. Revista do Centro de Estudos Judiciários, Brasília, nº 24, jan./mar., 2004.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

2º lugar

O NOVO JUIZ E A ADMINISTRAÇÃO DA
JUSTIÇA: REPENSANDO A SELEÇÃO, A
CAPACITAÇÃO E A AVALIAÇÃO DOS
MAGISTRADOS FEDERAIS

Vicente de Paula Ataíde

1 Quem é o *novo juiz*

1.1 A independência do Poder Judiciário moderno

A noção que se tem hoje a respeito do Poder Judiciário tem como fundamento central o conceito de independência, condição indispensável para a imparcialidade do juiz, que é a nota essencial da jurisdição moderna.

A independência judicial tem como elementos a independência da magistratura e a independência do juiz.¹

Magistratura independente requer autogoverno, que pressupõe autonomia administrativa e financeira e exercício exclusivo do poder disciplinar.

A independência do juiz, ao seu turno, é a que importa à garantia de que o magistrado não estará submetido às pressões de poderes externos ao Judiciário, mas também implica segurança de que o juiz não sofrerá as pressões das cúpulas diretivas dos tribunais.

*Um juiz independente, ou melhor, um juiz, simplesmente, não pode ser concebido em uma democracia moderna como um empregado do executivo ou do legislativo, mas nem pode ser um empregado da corte ou do supremo tribunal. Um poder judiciário não é hoje concebível como mais um ramo da administração e, portanto, não se pode conceber sua estrutura na forma hierarquizada de um exército. Um judiciário verticalmente militarizado é tão aberrante ou perigoso quanto um exército horizontalizado.*²

Assim, antes da Revolução Francesa (1789), pela qual foi consagrado o princípio da separação dos poderes, não se conhecia um poder

1 PICARDI, Nicola. L'indipendenza del giudice. *Justicia y desarrollo democrático em Italia y América Latina*. pp. 279 e ss.

2 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos*. p. 88.

judiciário independente, ante a ausência de definição de uma atividade tipicamente jurisdicional, separada das demais funções do Estado.³

Nessa quadra histórica, Canotilho aponta que

*(...) através da proclamação da independência dos tribunais pretendeu-se reagir contra a função de julgar do monarca. Neste sentido, a independência era também um princípio antimonárquico porque, através dela, se combatiam as sentenças de direito e as sentenças de império proferidas pelo soberano. Mais contra estas do que contra aquelas, diga-se. As sentenças de direito apoiavam-se em normas; as sentenças de império eram consideradas como corolário do exercício do poder soberano. As propostas 'revolucionárias' do constitucionalismo liberal contra este poder (por vezes arbitrário) reconduziam-se fundamentalmente à afirmação de dois postulados básicos: (1) a medida jurídica (ou o parâmetro normativo) para resolver controvérsias jurídicas deve estar plasmada em normas gerais, abstractas e objectivas (leis); (2) a resolução dos litígios ser confiada a juízes dotados de uma posição jurídica independente perante os outros poderes.*⁴

No entanto, em face dos interesses hegemônicos da burguesia revolucionária e da origem aristocrática dos juízes de então (suspeitos de ligação com o antigo regime), a função judicial foi restringida à aplicação literal da lei, expressão máxima da garantia de liberdade do cidadão.

Os juízes no período pós-revolucionário, portanto, não poderiam ser mais que *a boca que pronuncia as sentenças da lei, seres inanimados que não podem moderar nem sua força nem seu rigor.*⁵

Marinoni observa que

(...) a idéia de limitar o poder do juiz teve uma intenção legítima – pois o Judiciário possuía relações com o antigo regime. Contudo,

3 FREITAS, Vladimir Passos (Coord.). *Corregedorias do Poder Judiciário*. p. 19.

4 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. pp. 659-660.

5 MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. p. 160.

*depois ela passou a ser utilizada para dar guarida às pretensões da burguesia, para quem era necessário um Estado que garantisse sua plena liberdade para se desenvolver nos planos social e econômico. Para tanto, um poder de julgar que estivesse limitado a afirmar a autoridade da lei seria perfeito.*⁶

Essa concepção da atividade judicial, formada a partir do interesse de classe, retirou da magistratura qualquer poder criador (*simple machine à syllogismes*), ao mesmo tempo em que a submeteu à vontade do Poder Legislativo.

A idéia de independência judiciária foi de todo comprometida com a tomada do poder por Napoleão. O Poder Judiciário profissionalizou-se e estruturou-se por meio de uma hierarquia verticalizada. A seleção de juízes era feita pelo Executivo, sem maiores critérios de qualificação técnica. A disciplina era militar e severa, imposta por órgão externo ao Judiciário, conhecido por “corte de cassação”.

A partir daí, o ideal revolucionário da separação de poderes acabou por ser aniquilado, dada a supervalorização do Executivo e a submissão do Judiciário. Como anota Zaffaroni, *a famosa ‘boca da lei’ havia-se transformado na “boca do imperador”: a rigor, jamais houve um judiciário independente na França e a pretensão de reduzi-lo à “boca do parlamento” acabou por fazê-lo a “boca de César e de sua estrutura burocrática”, mas sempre foi a “boca do poder político partidário”, com a diferença de que mudaram os partidos.*⁷

As bases de organização da Justiça francesa do século XIX influenciaram vários países da Europa continental, com reflexos na América Latina e no Brasil.

A Constituição Imperial do Brasil, de 1824, proclamava que o Poder Judiciário era independente e os juízes vitalícios, muito embora pudessem ser removidos, na forma da lei. Mas observa Freitas que *as garantias*

6 MARINONI, Luiz Guilherme. Do processo civil clássico à noção de direito a tutela adequada ao direito material e à realidade social. *Genesis – Revista de Direito Processual Civil*, nº30, p. 765.

7 Op. cit. p. 54.

*individuais e a própria independência do Poder Judiciário eram relativas. (...) Em verdade, a independência era restrita, inclusive porque o Imperador podia rever as decisões judiciais, valendo-se do chamado Poder Moderador, expressamente previsto no artigo da Constituição de 1824.*⁸

É preciso deixar claro, para o objetivo deste trabalho, que a independência do juiz, e sua correlata imparcialidade, não podem ser confundidos com neutralidade axiológica ou moral do magistrado.

Importa lembrar que *o juiz é uma pessoa, dotada, portanto, de consciência moral e, em conseqüência, não se lhe pode impor a independência ética ou moral, porque é algo completamente individual e de sua própria consciência. O direito somente pode possibilitar esta independência moral. A possibilidade ou espaço a que nos referimos é a independência jurídica do juiz, que é a única de que nos podemos ocupar.*⁹

A independência externa e interna do juiz são condições necessárias para que se estabeleça uma independência moral do magistrado, no sentido de que as direções decisórias que tomar sejam pautadas pelo seu entendimento jurídico e não por injunções ou influências externas.

O desafio de se aprofundar a independência judicial é inerente às democracias modernas, dado o inegável poder político que usufrui o Poder Judiciário da idade contemporânea.

Como defende Wolkmer,

(...) o magistrado não se limita à atividade de natureza meramente interpretativa ou dedutiva daquilo que lhe é dado, mas sua tarefa consiste na revelação de uma forma jurídica mais adequada, mais elaborada e mais sistematizada. Conseqüentemente, a sentença judicial emanada do juiz adquire, não só validade formal como tipificação de preceito imperativo e obrigatório. Faz-se necessário, sem dúvida, assinalar que tais disposições judiciais são inegavelmente parte do Direito positivo, na medida em que tanto são respeitadas pelos litigantes a acatadas pelos tribunais, quanto

8 FREITAS, Vladimir Passos. *Justiça federal: histórico e evolução no Brasil*. p. 15.

9 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit.. p. 86.

reiteradamente incorporadas pelo legislador do Direito positivo. O papel do juiz é acentuadamente marcante, não só como recriador através do processo hermenêutico, mas também como adaptador das regras jurídicas às novas e constantes condições da realidade social. É contribuindo para a transformação e evolução contínua da ordem jurídica positiva que o juiz, em seu mister recriador, insere a semente perpetuadora e a fonte inspiradora do Direito ideal.¹⁰

Portanto, qualquer abordagem sobre critérios de seleção, capacitação e avaliação de juízes não pode desconsiderar a meta democrática a perseguir, no sentido de construir um Poder Judiciário mais independente e imparcial.

1.2 A legitimidade do Poder Judiciário

Nos países que não adotam o critério eletivo para a seleção de juízes, questiona-se a legitimidade democrática do poder judicial.

Em estudo estatístico intitulado "A opinião da sociedade civil organizada a respeito da Justiça Federal", realizado sob os auspícios do Centro de Estudos Judiciários, do Conselho da Justiça Federal, nos anos de 1994 e 1995, constatou-se que 87,5% dos entrevistados classificavam o Poder Judiciário como elitista, enquanto que apenas 11,1% o classificavam como democrático.¹¹

Essa imagem não-democrática do Judiciário não é produto do acaso.

Em primeiro lugar, não é possível negar a influência da origem não democrática da magistratura.¹²

Em segundo lugar, deve-se reconhecer o elemento ideológico acoplado à imputação, dada a função limitadora que o Judiciário exerce sobre os demais poderes, especialmente no controle da constitucionalidade de leis e atos executivos.

10 WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, estado e direito*. p. 147.

11 p. 60.

12 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit. p. 42.

Zaffaroni refere que

(...) está fora de qualquer dúvida de que em uma democracia é freqüente o fato de que as agências políticas partidárias e outros grupos protagonizam lutas competitivas, com interesses e paixões formidáveis. É natural que qualquer limite externo que se lhes pretenda impor no exercício do poder encontre respostas diversas, segundo a posição conjuntural desses protagonistas, que não se detêm em alterar, segundo as novas posições que ocupam na estrutura do poder. Em tais pugnas, se o judiciário adotar um atitude limitadora, é qualificado pelo oficialismo de intrometido antidemocrático, e também de complacente, por parte da oposição, se não o faz.¹³

O simples fato de os juízes não serem eleitos pelo voto popular não autoriza admitir, por si só, que o Poder Judiciário não seja um poder democrático.

A avaliação da legitimidade democrática do Poder Judiciário deve-se dar do ponto de vista do exercício do poder jurisdicional na construção ou manutenção do regime político democrático.

A legitimação democrática do Judiciário não é algo que se possa avaliar abstratamente, mas sempre em função da atividade concretamente desenvolvida pelos juízes e sua relevância para a estabilidade da democracia, a qual pressupõe, por exemplo, o pleno exercício dos direitos e garantias fundamentais.

É verdade que não é indiferente a forma de seleção, mas neste aspecto o importante será decidir por aquilo que seja mais idôneo ao cumprimento das tarefas democráticas, e isto não pode depender de um dado meramente formal. Ademais, nada autoriza que se qualifique de "aristocrática" qualquer função que seja desempenhada por uma pessoa não eleita popularmente. Ninguém diria que são "aristocráticos" os diretores de hospitais, porque são selecionados por concurso público.¹⁴

13 Ibidem, p. 41-42.

14 Ibidem, p. 44-45.

O Poder Judiciário deve legitimar-se a cada dia, a cada sentença, a cada postura frente à sociedade em conflito e frente aos demais poderes do Estado.

Não basta a reafirmação da sua independência. É necessária sintonia com o contexto social democratizante.

Assim, como assevera Azevedo, *a quebra dessa indispensável relação fiduciária reflete-se seriamente na estabilidade da ordem jurídica. A descrença no poder judiciário, ou a inquietante convicção de que de nada lhe sirva nele fiar-se, conduz à intolerável aceitação da injustiça, sempre latente de rancores, ou à perturbadora e regressiva crença de que se há de buscar a justiça pela via privada.*¹⁵

A construção de uma nova imagem do Poder Judiciário – mais democrático, menos elitista – depende de um processo histórico protagonizado pelos próprios juízes e pela administração da Justiça. Independência, aproximação, sensibilidade, eficiência e compromisso são bases indispensáveis para um resultado proveitoso.

1.3 Magistratura e opinião pública

Como se noticiou no tópico anterior, a “Justiça” é considerada elitista, como que identificada com os valores da classe social dominante.

Mas não é só.

O mesmo estudo¹⁶ aponta que 81,9% dos entrevistados classificam o Poder Judiciário como *sombrio*; apenas 12,5% consideram-no *transparente*. 95,8% o consideram *moroso*, enquanto que 1,4% o consideram *ágil*. Para 83,3% dos entrevistados, o Poder Judiciário é *ineficiente*, sendo *eficiente* para apenas 8,8%. O Judiciário é *caro* para 77,8% dos entrevistados, e *barato* para 12,5%. Por fim, 86,1% o classificam como *arcaico*, e somente 4,2% como *moderno*.

Tomada a opinião pública como parâmetro, a conclusão que se chegaria é que o Poder Judiciário brasileiro perdeu a sua legitimação democrática, não contando com o mínimo de credibilidade perante a sociedade.

15 AZEVEDO, Plauto Faraco. *Aplicação do direito e contexto social*. p. 94.

16 *A opinião da sociedade civil organizada a respeito da Justiça Federal*. Brasília: CJF, 1996.

Mesmo considerando eventuais margens de erro na amostragem realizada, e até mesmo os avanços registrados desde então (em 1996 ainda não existiam os Juizados Especiais Federais!), não é possível negar que a imagem que o Judiciário mantém atualmente ainda está impregnada dessas características que ligam a figura do magistrado ao distanciamento da sua remota origem aristocrática.

A superação dessa “visão tradicional” da magistratura depende de uma retomada crítica de seus conceitos estruturais, desde a organização judiciária até os pontos mais polêmicos da própria atividade jurisdicional, como o poder criativo dos juízes.

Nesse intervalo, avulta a importância dos processos de seleção, capacitação e avaliação dos magistrados: início, meio e fim da responsabilidade da administração da Justiça na construção de um novo juiz, capaz de reverter esse quadro de pessimismo.

1.4 As novas demandas da sociedade moderna e o papel do Poder Judiciário

Repensar o papel do Poder Judiciário e esboçar as qualidades de um *novo juiz* requer uma tomada de consciência acerca das novas dimensões da sociedade contemporânea, dos novos paradigmas ideológicos e dos avanços (e retrocessos) das próprias categorias jurídicas.

Adiante, expõe-se à reflexão alguns pontos importantes para essa (re)tomada de consciência.

1.4.1 A revolução tecnológica do direito

A revolução tecnológica intensificada no século XX não se prendeu apenas às ciências exatas ou biológicas. É impossível desconhecer a verdadeira *tecnologia jurídica* que se consolidou nesse século, no sentido

17 Sobre o tema é fundamental a obra *A era dos direitos*, de Norberto BOBBIO (Rio de Janeiro: Campus, 1992).

de qualificar novos direitos e novos sujeitos de direito.¹⁷

Como assinala Teixeira,

(...) a humanidade está em plena fase da chamada terceira geração dos direitos do homem, a saber, dos denominados direitos da solidariedade, como o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente e o direito ao patrimônio comum da humanidade. Ao lado dos direitos civis e políticos (primeira geração), dos direitos sociais, econômicos e culturais (segunda geração), emergem os direitos que, além de terem por valor supremo o homem, o focalizam sob o ângulo da fraternidade. E já se fala em direitos de quarta geração. Os direitos clássicos cedem lugar, em vários aspectos, a esses novos direitos fundamentais, que repudiam a inatividade do Estado e sua omissão, reclamando atuação positiva. Vive-se um universo novo também no campo jurídico.¹⁸

Merecem atenção destacada os direitos gradualmente conquistados pelas categorias de sujeitos historicamente discriminados.

Os direitos da mulher avultam em primeiro lugar. De ser juridicamente incapaz, *objeto de cama e mesa*,¹⁹ com submissão consagrada pelo direito (cf. artigo 233 do *Código Civil* de 1916), a sujeito com plenitude de direitos, em pé de igualdade com o homem nas suas relações jurídicas.

A mulher, gradualmente, vai estabelecendo as bases de sua emancipação histórica e social, assumindo novas frentes de trabalho, de aprendizagem superior e de cargos políticos. Hoje ela já ocupa grande parte das cadeiras nas universidades, assume a direção de grande número de famílias e dita as regras do poder em várias cidades e em alguns

18 TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A reforma do judiciário e a formação dos magistrados. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, nº 19 e 20, p. 72.

19 A propósito, consultar as obras de Simone de BEAUVOIR (*O segundo sexo*: 1. *fatos e mitos*, 2 vols (trad. bras.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980). Também, Elena Gianini BELLOTI (*Educação para a submissão* (trad. bras.). Petrópolis: Vozes, 1975 e Heloneida STUDART (*Mulher: objeto de cama e mesa*. Petrópolis: Vozes, 1974).

estados. Isso sem falar do número expressivo de juízas que a cada dia se eleva, alcançando os mais altos postos da hierarquia judiciária.²⁰ Ela constrói seu futuro na medida da luta que empreende na conquista de novas posições na sociedade.

Nova e relevante categoria de sujeitos de direitos é a das crianças e adolescentes.

Com a edição da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), inaugurou-se na ordem jurídica nacional um novo paradigma no tratamento normativo destinado às crianças e adolescentes, em substituição ao anterior, consubstanciado na Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, o *Código de Menores*.

O Estatuto, que veio para regulamentar os artigos 227 a 229 da Constituição da República de 1988, pôs fim ao regime jurídico baseado na chamada *Doutrina da Situação Irregular*, que inspirou o Código de 1979, dando lugar aos postulados da *Doutrina da Proteção Integral*, como ficou assentado em seu artigo 1º.

Em termos gerais, a criança e o adolescente²¹ passaram a ser observados, do ponto de vista jurídico, como sujeitos plenos de direitos e não mais como meros objetos de tutela estatal, ideologicamente expressada pelo binômio *compaixão–repressão*. Os direitos e interesses relativos à população infanto-juvenil receberam destaque jurídico, ocupando a posição de *prioridade absoluta* (artigo 227, *caput* da CF).

A inovação legislativa criou, na verdade, uma nova vertente jurídica no panorama nacional – o direito da criança e do adolescente – resultado, inclusive, da mudança de pensamento em nível internacional, como ficou evidenciado pela Convenção dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, assinada pelo governo brasileiro e inserida na legislação pátria por meio do

20 Paradigmática, sem dúvida, foi a posse da Ministra Ellen Grace Northfleet no Supremo Tribunal Federal, em 2000.

21 Note-se que o novo Estatuto, procurando evitar qualquer forma de discriminação e evidenciando seu caráter mais universal, tratou de superar a antiga terminologia estereotipada: de menores para crianças e adolescentes. A substituição de termos não é mero eufemismo: é proposta de mudança de mentalidade.

decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, após ratificação pelo Congresso Nacional, pelo decreto legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990.²²

Semelhante proteção jurídica foi também outorgada aos idosos pela edição da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos.

A nova tecnologia jurídica consolidada nas últimas duas décadas também incluiu a proteção especial às pessoas portadoras de deficiências, como se deu por meio das Leis nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 e nº 10.216, de 06 de abril de 2001, tendo como política norteadora a integração social do deficiente.

Outras categorias de sujeitos de direitos ainda buscam um reconhecimento jurídico e uma proteção jurisdicional mais ampla no sentido da sua emancipação. É o caso dos movimentos emancipatórios dos negros, dos indígenas e dos homossexuais.

Em suma, releva considerar que

... a evolução da sociedade caracteriza-se, em termos de relações jurídicas, por movimentos direcionados em dois sentidos: de um lado, por novos enfoques dados a direitos tradicionais e de, outro, por novos direitos, surgidos exatamente em função das novas relações sociais estabelecidas no cenário atual. Muitos desses novos direitos ligam-se umbilicalmente com uma característica fundamental da sociedade moderna, que é a sua estruturação em blocos de estandarização. Com efeito, ninguém nega que o mundo globalizado conduz a que os interesses convirjam para mesmos bens e fruições. Em uma sociedade de massa, como é a atual, é comum ver que os mesmos problemas e conflitos vivenciados por um são compartilhados por outros, já que se vinculam todos a uma só origem ou, o que é ainda mais típico, são interesses que não podem ser titulados exclusivamente por uma pessoa apenas, mas, ao contrário, pertencem

22 O decreto presidencial foi publicado no *Diário Oficial da União*, de 22 de novembro de 1990.

23 ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. p. 137.

*cem indistintamente a toda a comunidade.*²³

1.4.2 O direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e o redimensionamento das funções judiciais

Não se pode conceber os avanços tecnológicos do direito material, sem cotejá-los com os progressos verificados no direito processual, com os respectivos instrumentos de efetivação de direitos.

Com a inauguração da nova escola processual italiana, conhecida como escola sistemática, liderada Giuseppe Chiovenda, nas primeiras décadas do século XX, buscou-se firmar as bases científicas de um direito processual civil autônomo em relação ao direito material.

*Assim, a partir da formação da escola sistemática até bem pouco tempo atrás, a doutrina esteve mergulhada, por assim dizer, no interior do processo, preocupando-se exclusivamente com seu aspecto técnico, e desconsiderando suas conotações éticas, seus objetivos sociais e políticos, bem como sua relação efetiva com o direito material, que é a sua razão de ser.*²⁴

Mais de cinquenta anos após a formação dessa escola, o direito processual civil passou por uma redescoberta, mudando-se o enfoque de análise, para abarcar as dimensões políticas, sociais e econômicas do processo,²⁵ em movimento conhecido por “acesso à Justiça”.

Após a eclosão desse movimento,

o direito de ação, se necessita conferir ao cidadão o mesmo resultado do que o direito material lhe daria caso suas normas fossem espontaneamente observadas, passou a ser pensado como um direito à adequada tutela jurisdicional, ou melhor, como um direito à preordenação de procedimentos hábeis para dar resposta adequada ao direito material. Quando se fala em direito à preordenação dos procedimentos, fala-se também em direito à preordenação de sentenças e meios de execução capazes de tutelar, de forma efetiva, o

24 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. pp. 65-66.

25 *Idem*, *Ibidem*, p. 66.

26 *Idem*, *Ibidem*, p. 66.

*direito material.*²⁶

Marinoni há mais de dez anos já afirmava que *as tutelas diferenciadas, em verdade, devem situar-se como contrapartida ao direito à adequada tutela jurisdicional, que representa, numa análise mais perceptível da realidade, concretização do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, hoje albergado no art. 5º, XXXV, da C.F.*²⁷

Percebe-se uma terceira fase do aperfeiçoamento do direito processual, com o resgate da ligação entre o processo e o direito material, reconstruindo os alicerces do processo civil sob as bases da teoria dos direitos fundamentais.²⁸

Com esses escopos, a doutrina processualista, com posterior reconhecimento da própria legislação, avançou ao criar diferentes tipos de tutela jurisdicional, tendo mais presente o atendimento efetivo do direito material, de certa forma superando o exclusivismo da classificação tradicional das tutelas (declaratória, constitutiva e condenatória), a qual, pela excessiva vinculação ao plano jurídico-normativo, não mais atendia às necessidades sociais modernas e ao anseio geral de efetividade do processo. Como salienta Arenhart, *o direito processual estatal somente pode ser realmente efetivo se dispuser de mecanismos de tutela adequados à realidade do direito material, às particularidades dos sujeitos envolvidos no conflito e prontos a oferecer exatamente o que o direito subjetivo proclama ao seu titular.*²⁹

Nessa linha, como exemplos mais atuais, são notáveis a *tutela coletiva* (a partir, principalmente, da Lei nº 7.347/1985), mais adequada aos modernos conflitos de massa e aos sujeitos coletivos de direito; a *tutela antecipatória* (generalizada com os artigos 273 e 461 do CPC, introduzidos pela Lei nº 8.950/1994), que permite uma readequação dos procedimentos, especialmente o ordinário, possibilitando a realização imediata dos direitos e preservando o princípio de que o tempo do pro-

27 *Tutela cautelar e tutela antecipatória.* p. 20.

28 Sobre essa nova vertente do direito processual civil, consultar a mais recente obra do Prof. MARINONI, *Técnica processual e tutela dos direitos* (São Paulo: RT, 2004).

29 Op. cit. p. 34.

30 MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela na reforma do processo civil.* p. 19.

cesso não pode ser um ônus suportado unicamente pelo autor;³⁰ e a *tutela inibitória* (que pode ser extraída dos artigos 461 do CPC, 84 do CDC, 213 do ECA e 83 do *Estatuto do Idoso*) como tutela genuinamente preventiva, dirigida a impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito (ato contrário ao direito), independentemente da consumação do dano.³¹

Além desses notáveis avanços na construção de tutelas jurisdicionais diferenciadas, não podem ser esquecidas as técnicas de efetivação da tutela específica (multa coercitiva, medidas de apoio, prisão civil, etc.) através das quais se opera a verdadeira mudança no mundo fático e que exigem aplicação responsável e equilibrada.

A preocupação com a temática da *atuação executiva dos direitos* ultrapassa os limites do território nacional e avança sobre os principais ordenamentos jurídicos ocidentais, como já bem sintetizou Taruffo.³²

Merece lembrança que “o tema das medidas de coerção exige, atualmente, a análise de uma questão fundamental, relativa à possibilidade de utilização da prisão, como instrumento de pressão psicológica genérica, capaz de dar guarida às ordens inibitórias no sistema nacional”.³³

A maior parte da doutrina³⁴ e da jurisprudência³⁵ posiciona-se con-

31 MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*. p. 26.

32 A atuação executiva dos direitos: perfis comparatísticos. *Revista de Processo*, nº 59; Ver também CHARLONI, Sérgio. *Misure coercitive e tutela dei diritti*. Milano: Giuffrè, 1980; MANDRIOLI, Crisanto. La tutela giurisdizionale specifica dei diritti, *Rivista di Diritto Processuale*, V. VIII, partes I e II, Padova: Cedam, 1953; PERROT, Roger. La coercizione per dissuasione nel diritto francese. *Rivista di Diritto Processuale*, Padova: Cedam, jul.-set. 1996; PISANI, Andréa Proto. Appunti sulla tutela di condanna. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, ano XXXII, Milano: Giuffrè, 1978; SILVA, João Calvão da. *Cumprimento e sanção pecuniária compulsória*. 2ª ed. 2ª reimpr. Coimbra: Coimbra Ed., 1997; TARZIA, Giuseppe. Presente e futuro delle misure coercitive civile. *Esecuzione forzata e procedure concorsuali*, Padova: Cedam: 1994.

33 MARINONI, Luiz Guilherme. Op. cit. p. 384.

34 Por todos, TALAMINI, Eduardo. *Tutela relativa aos deveres de fazer e não fazer*. p. 301-304.

35 “Ao juiz do cível não se atribui poderes para, no exercício de sua jurisdição, expedir ordem de prisão, salvo no caso de depositário infiel e inadimplemento de obrigação alimentar. Isto, entretanto, não lhe retira a possibilidade de dar efetividade às suas decisões e, se for o caso, acionar o aparelho judiciário, conforme, aliás, registra o art. 40 do CPP” (STJ, 6ª Turma, HC 6812, Rel. Min. Fernando Gonçalves, unânime, DJU 27/04/1998).

trária a essa técnica de efetivação da tutela específica, tomando por base a proibição da prisão civil por dívidas, inserta no artigo 5º, inciso LXVII, da Constituição da República.

No entanto, parece justificável uma abordagem mais detida sobre o assunto, com o auxílio da experiência estrangeira, para melhor elucidar o cabimento da prisão civil como medida coercitiva, ante o rol meramente exemplificativo das medidas preconizadas no § 5º do artigo 461 do CPC.

Para tanto, torna-se indispensável focar atenção aos estudos da doutrina anglo-americana sobre as sanções para o *Contempt of Court*.³⁶

Mais do que isso, avulta a necessidade de uma atenção especial à capacitação dos juízes para que tal medida, caso realmente admitida, possa ser aplicada com a justeza e o equilíbrio necessários, evitando excessos ou abusos decorrentes da falta de experiência, imaturidade ou até mesmo vaidade pessoal do magistrado. O que não se pode é simplesmente desprezar essa possibilidade de reforço à autoridade das decisões judiciais, pela alegação de despreparo dos juízes brasileiros para sua manipulação.

Com todas as conquistas já alcançadas pelo direito processual (ainda em evolução), lastima-se o desprezo que se tem verificado pela teorização a respeito do próprio Poder Judiciário, ao qual se destinam, em suma, as regras processuais.

Como bem salienta Zaffaroni, “notável é o nível de teorização a respeito dos recursos e das ações destinados a tutelar direitos, aspecto este que tem sido inovado na América Latina, particularmente em matéria de juízo de amparo (mandado de segurança), mas também contrasta a pobreza teórica referente aos tribunais, diante dos quais devem ser exercidas essas ações ou interpostos os recursos”.³⁷

É verdade que têm havido investigações sobre a função do juiz sob

36 Tais como BORRIE, Gordon, LOWE, Nigel. *The law of contempt of court*. Londres: Butterworths, 1973; DANGEL, Edward M. *National lawyer's manual of contempt, including civil and criminal contempts*. Boston: National Lawyer's Manual, 1939; DOBBYN, John F. *Injunctions*. Saint Paul: West Publishing, 1974; GOLDFARB, Ronald L. *The contempt of court*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1963.

37 Op. cit. p. 30.

o ângulo da metodologia jurídica e da filosofia do direito. Por essa perspectiva analisou-se a função judicial conforme o positivismo jurídico, o antiformalismo, a jurisprudência de interesses etc. Talvez seja possível, partindo desses pontos de vista, deduzir quais seriam as formações, os critérios de seleção e o governo da magistratura, porque, com pureza, cada uma dessas posições pode implicar alguma idéia acerca do poder judiciário, mas o certo é que não se tem conduzido a análise até essas conseqüências, sem contar de que para isso contribui o fato de que essas posições metodológicas têm servido para usos políticos conjunturais, sem a menor coerência metodológica".³⁸

1.4.3 Do processo escrito ao processo virtual

Mas já são sentidas as transformações operacionais no Poder Judiciário para fazer frente aos novos paradigmas da modernidade.

O novo juiz não pode desprezar esses avanços ou se recusar a atualizar-se para melhor prestar o serviço judiciário.

É a hipótese do *processo virtual*.

Quem visita um museu judiciário pode apreciar os antigos autos, do século XIX e mesmo do XX, todos elaborados à base da pena e do tinteiro. Desenhados seria a melhor expressão. Letras cuidadosamente lançadas desde a capa até a contracapa. Um processo todo escrito à mão.

Uma revolução operacional nos serviços judiciários foi iniciada com a introdução da máquina de escrever e da tipografia. O processo continuou escrito, mas agora mais ágil, posto que datilografado e com padrões impressos. Esses novos autos imperaram nos cartórios judiciais até o fim do século XX e, apesar de não totalmente extintos, já foram, na sua maioria, substituídos pelos autos confeccionados a partir de peças digitadas, ou seja, produzidas através de programas de computador.

Nova realidade se descortinou com a utilização dos computadores nos trabalhos judiciários. Não é preciso dizer muito a esse respeito. Seria

³⁸ Op. cit. p. 31.

possível aos juízes, aos advogados e aos promotores datilografar cada despacho ou sentença, petição ou parecer? Há como imaginar os servidores do Poder Judiciário datilografando cada ofício, cada certidão ou ato processual ordinário, ou mantendo o acompanhamento processual por fichas de papel?

Esse avanço gerencial do Poder Judiciário não é uniforme em todo o Brasil. Não é preciso ir muito longe para encontrar cartórios judiciais ainda movidos à máquina de escrever e a fichinhas de controle processual, obviamente na contramão de todos os esforços empreendidos pela administração judiciária para combater as causas da morosidade da prestação jurisdicional.

Mas mesmo com as constantes inovações tecnológicas, não se venceu o paradigma dos autos escritos, de papel e plástico, entulhando prateleiras e escaninhos, obrigando seu transporte por meios dispendiosos, sem falar dos galpões e depósitos necessariamente alugados ou comprados pelos tribunais para arquivar os autos findos. Fazer sumir uma folha, uma prova ou um documento é obra que só depende da vontade do malfeitor.

O século XXI reserva, no entanto, uma terceira revolução na prestação dos serviços judiciários: a eliminação do papel, o fim dos autos escritos. Mas como então documentar os atos processuais? Através dos *autos virtuais*. Petições, documentos, citações, despachos, sentenças e outros atos processuais realizados todos por computadores interligados em rede ou pela internet. O advogado peticiona no computador de seu escritório, digitaliza seus documentos pelo *scanner* e envia tudo pelo correio eletrônico para o setor de distribuição do Fórum. Recebido o e-mail, a petição é encaminhada ao juiz, através da rede interna de computadores. O juiz despacha, então, na tela do computador do seu gabinete. A citação do réu também se faz por e-mail. A contestação é enviada, da mesma forma, para o Fórum. Se for necessária audiência, esta pode ser realizada por *videoconferência*. O juiz sentencia no seu computador e nem precisa imprimir o texto, porque este é arquivado digitalmente. As partes são intimadas pelo correio eletrônico. Tudo sem uma folha de papel, sem um pingão de tinta, sem demora, sem gastos desnecessários. Eficiência.

O Poder Judiciário brasileiro já iniciou sua terceira revolução, ante-

cipando-se a muitos países desenvolvidos. São as experiências pioneiras da Justiça Federal, com os *autos virtuais* dos Juizados Especiais Federais, responsáveis pelo julgamento de causas federais de até sessenta salários mínimos.

Na Justiça Federal da 4ª Região, o sistema de autos virtuais foi batizado como *e-proc*. E já está operando nas capitais e em várias cidades do interior que possuem Juizado Especial Federal.

Esse embrião do novo processo judicial vai crescer e se reproduzir. Certamente vai gerar medo, discussões, controvérsias, oposições, como toda mudança cultural produz. Serão necessários aperfeiçoamentos e reforços de segurança, como toda inovação requer. Mas não há como se possa voltar atrás. É o caminho da celeridade processual, da tão almejada rapidez na prestação dos serviços jurisdicionais.

Chegará o tempo em que os processos de papel serão apenas peças de museu, para visita dos interessados na história do Poder Judiciário. Mais importante que isso, será o dia em que apenas guardaremos na memória ou nos livros a idéia de um Judiciário lento, ineficiente e desmoralizado

1.5 Um novo juiz para uma nova sociedade

Quando se reflete sobre a necessidade de um *novo juiz* é porque se tem em conta que o *juiz de hoje* não mais pode estar identificado com o *juiz de ontem*, ou seja, diante de uma nova sociedade, com inéditas demandas e necessidades, o *novo juiz* é aquele que está em sintonia com a nova conformação social e preparado para responder, com eficiência e criatividade, às expectativas da sociedade moderna, tendo em consideração as promessas do direito emergente e as exigências de uma administração judiciária compromissada com a qualidade total.

Mas para falar em *novo juiz* é preciso antes questionar em que contexto social esse sujeito está inserido.

Será que nos países centrais, especialmente naqueles em que as políticas sociais básicas já não são mais problemas contemporâneos, em que as demandas judiciais não são impulsionadas pela existência de graves distorções na distribuição das riquezas, é preciso fomentar a reflexão

sobre um *novo Judiciário*?

Quer parecer que a discussão em torno de mudanças de mentalidade na formação, capacitação e avaliação de juízes, bem como na própria gestão da máquina judiciária, é fenômeno que aflige, com mais intensidade, os países subdesenvolvidos, nos quais o Poder Judiciário é depositário de esperanças no sentido de uma sociedade mais justa, livre e solidária.

Em razão disso, quando se fala aqui em *novo juiz*, deve-se compreender o *novo juiz latino-americano* (dentre os quais está situada a reflexão de um *novo juiz brasileiro*), ou seja, o juiz que vive e trabalha em um ambiente social contrastante, heterogêneo, com demandas marcadas pela intensa diferenciação de classe e de poder. Esse juiz que é impactado pelas profundas deficiências da prestação de serviços estatais, os quais não conseguem fazer frente às necessidades sociais básicas. Um juiz que é convocado, muitas vezes, a substituir as expectativas frustradas que deveriam ser atendidas pelas demais parcelas do poder estatal.

É nesse contexto que se deve analisar os desafios do Judiciário, tanto do ponto de vista da adequação da cultura técnico-profissional de seus magistrados à realidade social, econômica e política do país, quanto do ponto de vista da efetividade de sua estrutura organizacional. Em que medida está a instituição, em todos os seus campos de especialização, em suas instâncias e em suas entrâncias, técnica e operacionalmente apta para lidar com os conflitos de natureza coletiva comuns a cenários como o acima descrito? Em face da explosão de litigiosidade registrada nos últimos anos, com os segmentos menos favorecidos aprendendo a exigir judicialmente de um Estado falido a prestação de determinados serviços básicos, e com os segmentos mais favorecidos questionando sistematicamente a constitucionalidade das sucessivas tentativas dos governantes de elevar a carga tributária, com o objetivo de financiar esses serviços, o que o Judiciário tem feito – e o que pode fazer – para desempenhar com um mínimo de eficácia suas funções de absorver tensões e dirimir conflitos? Diante da tendência de certos movimentos comunitários, sindicais, religiosos e corporativos de se apropriar política e discursivamente dos direitos humanos com o propósito de utilizá-los como sinônimo de direitos das maiorias marginalizadas,

*no plano judicial, devem os juízes continuar agindo como simples exegetas de uma legislação contraditória em grande parte anacrônica e carente de organicidade programática?*³⁹

A essas indagações fundamentais, Faria também pergunta se

*basta para a magistratura uma formação profissional normativista, apta a valorizar basicamente os aspectos lógico-formais do direito positivo, ou há necessidade de se complementá-la com uma formação menos dogmática, a fim de que os juízes possam preencher, na aplicação das normas abstratas a casos concretos, o hiato existente entre a igualdade jurídico-formal e as desigualdades sócio-econômicas? Neste caso, os dois tipos de formação são congruentes ou excludentes? Pondo-se a indagação em outros termos: em que medida uma formação menos dogmática e mais 'realista' não colide com a formação normativista presente nos meios forenses nacionais?*⁴⁰

A importância da reflexão acerca de um *novo juiz* está diretamente ligada à questão da legitimação democrática do Poder Judiciário, porquanto, como já se disse, esta se liga ao exercício do poder jurisdicional na construção ou manutenção do regime político democrático.

Em outras palavras, o *novo juiz* é aquele que detém capacidade de legitimar democraticamente o seu poder, por meio do exercício independente e eficiente da judicatura.

Nessa perspectiva, o *novo juiz*, a par de sua formação técnico-jurídica, desfruta de uma formação interdisciplinar que lhe permite *ir além*, conhecendo da realidade social, econômica e mesmo psicológica envolvida na lide em julgamento.

A interdisciplinaridade é característica marcante do *novo juiz*.

A sua formação não abrange apenas o direito, mas é intensamente regada pela filosofia, pela ciência política e pela sociologia, perpassando

39 FARIA, José Eduardo. *O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas*. pp. 24-25.

40 Idem, *Ibidem*, p. 25.

pela psicologia e pela economia. No caso de juízes especializados (família, crime, execuções fiscais, etc.), essa formação interdisciplinar tem enfoque próprio e ainda mais aprofundado.

Até mesmo a literatura deve integrar a formação do novo magistrado latino-americano, dada a importância da linguagem no desempenho da função judiciária.

Como ressalta Azevedo,

*ninguém se apropria do idioma sem ler os grandes escritores, a começar, entre nós, por Machado de Assis, sobretudo sua trilogia – Dom Casmurro, Quincas Borba e Memórias Póstumas de Brás Cubas. Em Machado de Assis não se aprende só a língua, despojada, transparente e gramaticalmente correta. Nele sente-se a mensagem de sua época, ao mesmo tempo em que sua prosa transmite significados que a transcendem de muito por dizerem respeito aos homens de todos os tempos. O leitor de Machado de Assis abebera-se da psicologia ao mesmo tempo em que aprende a perscrutar filosoficamente o mundo, percebendo que a ironia sutilmente destilada por um escritor de gênio não é forma de negar o mundo ou de menosprezar os homens, mas de sabiamente aceitá-los na sua humana condição.*⁴¹

O mesmo autor, mais adiante, é enfático ao afirmar que se evidencia

(...) a importância da formação literária na formação do jurista. Além da apropriação da língua, imprescindível ao falar e ao escrever e, logo, ao argumentar, constitui a literatura um dos veículos mais eficientes ao cultivo da sensibilidade e da percepção psicológica, ambas fundamentais ao jurista e indispensáveis ao autêntico juiz. Não pode ser bom julgador o insensível ou o psicologicamente embotado, por não poder colocar-se na situação do jurisdicionado, sentindo-a e

41 AZEVEDO, Plauto Faraco. Op. cit. p. 80.

42 AZEVEDO, Plauto Faraco. Op. cit. p. 90.

avaliando-a, revivendo-a, para emitir a decisão".⁴²

Com essa nova formação, mais abrangente, o *novo juiz* é mais sensível à necessidade de um *novo processo*, menos burocrático e mais oral (ou virtual?), com a revitalização da audiência como instrumento destinado a oferecer uma solução jurisdicional mais rápida e efetiva.

Nesse contexto, a audiência readquire sua dupla função: a *identidade física do juiz*, no sentido de colocá-lo em contato mais direto com as partes e seus conflitos, possibilitando uma noção mais clara e verdadeira da controvérsia, muitas vezes mascarada nas petições formuladas pelos advogados, que nem sempre correspondem à intenção ou à vontade da parte; e a *conciliação*, que hoje assume caráter de imprescindibilidade na formulação de um processo mais ágil e pacificador.⁴³

Pode-se afirmar, pela relevância dessa nova dimensão do processo, que o *novo juiz* é, necessariamente, um *juiz conciliador*, preparado para tal mister através do aprendizado sistemático sobre as técnicas de mediação e de conciliação, as quais envolvem, necessariamente, elementos de psicologia aplicada.

Pela mesma dimensão, o *novo juiz* é comprometido com a oralidade do processo, no sentido de que não se satisfaz com a análise formal da documentação que constitui os autos, mas *sente a necessidade* de entrar em contato com a realidade humana que está por trás da demanda deduzida. Ele entende que, acima de tudo, o julgamento que proferirá é capaz de influenciar vidas e que, portanto, a *cognição judicial* implica *conhecimento do ser humano* que está relacionado com a lide.

Essas ponderações têm total conexão com o projeto de consolidação da *tutela jurisdicional adequada e efetiva como direito fundamental*. É preciso compreender que não basta organizar o direito processual de modo a torná-lo operacional do ponto de vista da proteção dos direitos subjetivos. Torna-se imprescindível integrar o juiz nessa equação (e a própria administração da Justiça), porquanto é ele o sujeito da transformação, dependendo dele a realização desse novo processo, mais comprometido com a justa realização dos direitos.

Mas o *novo juiz* não é um ser que pensa apenas o processo a ele submetido. Não se pode concebê-lo trancado em seu gabinete, enquan-

⁴³ A propósito: SANTOS, Erivaldo Ribeiro. A conciliação nas causas do Sistema Financeiro da Habitação. *Revista CEJ*, nº 24. pp. 9-12.

to o *mundo lá fora gira em seu redor*. O exercício da jurisdição também implica em administração judiciária. Cada juiz, mesmo sem função administrativa, deve ter compromisso com a racionalização dos serviços judiciários, com o atendimento ao público e aos advogados, com o estreitamento comunicativo com os demais órgãos públicos, entidades de classe e com outras esferas da sociedade civil organizada. Sem comprometer sua imparcialidade, o *novo juiz* não receia emitir sua opinião para a construção de uma sociedade mais democrática. Não se alija da sua responsabilidade social. É, portanto, um sujeito participativo, o que impede o isolamento do Judiciário.

Com outras palavras, o *novo juiz* deve assumir o seu papel como *poder político* na comunidade.

*Não se concebe um ramo de governo que não seja político, justamente porque seja governo. O sistema de checks and balances entre os poderes – ou funções, se se preferir – nada mais é do que a distribuição do poder político. Cada sentença é um serviço que se presta aos cidadãos, mas também é um ato de poder e, portanto, um ato de governo, que cumpre a importante função de prover a paz interior mediante a decisão judicial dos conflitos. A participação judicial no governo não é um acidente, mas é da essência da função judiciária: falar de um poder do Estado que não seja político é um contra-senso”.*⁴⁴

Mas é importante deixar claro que a “politização” do Judiciário não se confunde com a sua indesejável “partidarização”.

*Pode-se dizer não ser possível “politizar” um exercício de poder público que é essencialmente político, mas, sim, será possível “partidarizá-lo” ou, o que dá no mesmo, “parcializá-lo”, com o que se lhe subtrai a jurisdição, porque se lhe priva do pressuposto da imparcialidade. Submeter os juízes às diretrizes de um partido político, de uma corporação econômica, de qualquer grupo de poder, importa, definitivamente, cancelar sua “jurisdição”.*⁴⁵

44 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit. p. 42.

45 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit. p. 95.

Por fim, esse *novo juiz* que atua na América Latina é um ser que se *autoconhece*. É imprescindível que ao julgar, o juiz tenha consciência que julga o outro e *não a si mesmo* ou *o seu passado*. O *novo juiz* deve ser alguém resolvido com o passado, auto-aceito, que não busque extravasar na autoridade de suas decisões o recalque ou a transferência. Para isso, buscou a terapia, analisou sua vida, sua formação, sua família e suas escolhas. Adquiriu, com isso, a plena convicção de que *o homem é produto de suas escolhas*, portanto, não precisa culpar o outro pelos seus fracassos ou desilusões.

O *novo juiz*, além disso, conhece bem sua posição de classe e já avaliou o quanto isso interfere nas suas convicções como magistrado. Conhece e avalia criticamente as suas posturas ideológicas, políticas e religiosas. Não se descarta de manter-se sempre atento à sua própria postura moral, seja em caráter privado, seja nas suas relações públicas.

O *novo juiz*, portanto, é alguém que reconhece sua falibilidade como ser humano que é, pois não é um semideus, nem um ente superior. Mas, sobretudo, tem consciência da infinita capacidade de superação do homem, que já foi à Lua e, um dia, também terá capacidade de acabar com a fome.

2 O papel da administração da Justiça na formação do *novo juiz*

Seria exagerado supor que o juiz é a administração judiciária em que se insere.

Mas tal definição não é de todo infundada.

Perceba-se que os processos de seleção, capacitação e avaliação dos magistrados são definidos pelos administradores do Poder Judiciário (cf. artigo 96, inciso I, da CR). Conseqüentemente, o candidato ao cargo de juiz deve orientar sua vida de modo a reunir os requisitos exigidos e definidos pela mentalidade dessa administração. As fases do concurso, os pontos das provas, a maneira de arguição, as condições do edital representam aspectos de um ponto de vista sobre os requisitos que uma pessoa deve apresentar para se tornar magistrado. A visão so-

bre a função da magistratura está implícita na maneira como se conduz um concurso público para admissão de juízes.

Com mais envergadura, os meios de capacitação do juiz concursado representam uma verdadeira ideologia, pois cuidam de ministrar ao magistrado, especialmente ao recém-ingresso, uma linha de pensamento sobre a atividade judicial. Uma formação exclusivamente dogmática tende a produzir juízes legalistas. Uma preocupação mais holística, com acesso à interdisciplinaridade, com fomento às técnicas de conciliação, numa perspectiva de um magistrado mais humanista, tende a produzir exemplares mais comprometidos com valores sociais e com a efetiva solução dos conflitos intersubjetivos. Nesta última ótica, o magistrado torna-se mais aberto às vanguardas jurídicas e aos novos conceitos, não se deixando manter num invólucro hermético de interpretação, incapaz de assimilar a evolução das estruturas sociais.

Essa responsabilidade imputada à administração judiciária se completa com os processos avaliativos da atividade dos juízes. Mas aqui a idéia não se resume ao controle da produtividade judicial. Cumpre englobar o mundo no qual se insere o magistrado-homem. Em outras palavras, a administração não pode ignorar os principais fatores sociais e individuais, internos e externos, que interferem na produção de uma decisão judicial. Como também não pode desconsiderar todo o conjunto de esforços que o magistrado empreende para qualificar a prestação jurisdicional, mas que não se expressam nas estatísticas mensais de produtividade judicial. Por fim, a avaliação da atividade judicial, como condição indispensável ao cumprimento das metas de qualidade total do serviço judiciário, não pode se resumir ao período de estágio probatório, devendo avançar também em relação aos vitalícios, dentre os quais se incluem os magistrados que compõem os tribunais.

É imprescindível ressaltar que esses processos de seleção, capacitação e avaliação dos juízes constituem uma integração de iniciativas. Não podem ser pensados isoladamente, mas como um conjunto sistêmico de trabalhos engajados para a produção do novo juiz.

E também nesse ponto se revela que o novo juiz somente poderá nascer se nascida for uma nova administração judiciária, que reconhece seu papel, que medita sobre suas posturas, que se autoconhece quanto à sua composição e às suas perspectivas ideológicas.

Essa nova administração verdadeiramente percebe o juiz como ser pluridimensional e não como um autômato produtor de sentenças desvinculadas da sua própria condição humana.

O novo administrador da justiça compreende o conceito de novo juiz. E bem por isso está convencido de que os processos de seleção, capacitação e avaliação dos magistrados merecem ser repensados com prioridade, numa ótica transdisciplinar e democrática.

3 Processos de seleção e formação dos magistrados federais

No Brasil, desde o período do *Estado Novo*, de Getúlio Vargas, a seleção dos juízes de primeiro grau se dá por concurso público.

O artigo 93, inciso I, da Constituição da República de 1988, estabelece que o ingresso na carreira da magistratura, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, se dará por concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação.

Zaffaroni observa que

o modelo brasileiro apresenta uma longa tradição de ingresso e promoção por concurso, estabelecida na época do 'Estado Novo', burocracia judiciária de corte bonapartista, mas que, definitivamente, tem tido como resultado um judiciário semelhante aos modelos europeus da segunda metade do século passado e primeiras décadas do presente. O sistema de seleção "forte" (concurso) está constitucionalmente consagrado, enquanto que a "carreirização" se encontra apenas atenuada mediante a incorporação lateral de um quinto dos juízes que devem provir, nos tribunais colegiados, dos ministério público ou dos advogados. A designação política é limitada aos juízes do Supremo Tribunal Federal, embora não faltem delimitações impostas pela tradição.⁴⁶

46 Op. cit. p. 125.

O autor argentino acrescenta que no sistema brasileiro de seleção de magistrados,

*a qualidade técnica de seus membros é assegurada por concurso, cujo governo é vertical, exercido por um corpo ao qual dois terços de seus integrantes chegam por promoção e cuja principal função técnica é a unificação jurisprudencial, com amplas garantias de inamovibilidade. Não se trata de um modelo democrático contemporâneo, pois carece de órgão de governo horizontal e porque seu tribunal constitucional é de designação puramente política e não dispersa. De qualquer modo, em comparação com os demais modelos judiciários latino-americanos, a estrutura brasileira aparece como a mais avançada de toda a região e praticamente a única que não corresponde ao modelo empírico-primitivo do resto. Trata-se da verdadeira estrutura judiciária tecno-burocrática de nossa região.*⁴⁷

Percebe-se que o sistema seletivo adotado pelo Brasil, baseado no concurso público de provas e títulos, é bastante superior aos dos demais países da América Latina, nos quais imperam critérios políticos para nomeação de juízes, em qualquer grau de jurisdição.

Portanto, deve ser intransigente a defesa do concurso público como forma de ingresso à carreira da magistratura. As deficiências ora apresentadas pelo sistema requerem aperfeiçoamento, jamais eliminação do critério, sob pena de retrocesso a modelos judiciários primitivos e dependentes.

É evidente que esse sistema ainda deve passar por ajustes visando à maior eficiência do método, à qualidade da seleção e à ampliação democrática das oportunidades de acesso.

Atualmente, no âmbito da Justiça Federal, o concurso público para magistrados é composto, basicamente, de quatro fases: (1) prova escrita preambular, geralmente objetiva, de caráter eliminatório; (2) provas escritas dissertativas, nas quais se incluem as elaborações de sentenças, também de caráter eliminatório; (3) prova oral eliminatória; (4) avaliação de títulos, de caráter meramente classificatório.

47 Op. cit. p. 125.

Para a estrita avaliação de conteúdos técnico-jurídicos, pode-se dizer que o sistema tem produzido bons resultados. Não se tem noticiado que os candidatos aprovados nos concursos tenham apresentado, no exercício da judicatura federal, problemas relativos à falta de domínio dos conteúdos jurídicos essenciais para o desempenho do cargo. O juiz federal brasileiro tem boa formação dogmática clássica e consegue aplicar o que sabe na formulação de sentenças.

Mas somente essa formação não se revela bastante para a construção de um novo juiz, como se disse alhures.

Aliás, quando se trata da seleção dos magistrados por concurso, a primeira preocupação que deve canalizar a discussão é a relativa à democratização do acesso à carreira, o que conduz a alguns questionamentos importantes em relação à estrutura atual.

A iniciar pela constatação de que as faculdades de direito não formam magistrados.

Na verdade, a dificuldade reside no fato de que a própria formação do bacharel em direito encontra-se prejudicada. A multiplicação descontrolada de faculdades privadas, sem acompanhamento efetivo de qualidade, tem resultado em desastrosas emissões de diplomas de ensino superior sem qualquer correspondência com a realidade formativa do bacharel. O estudante de direito tem saído dos bancos escolares sem preparo para a atividade profissional. A grande maioria não tem hábitos de leitura, não sabe escrever e tem sérias dificuldades para se expressar. A bagagem cultural é fraca, pois durante o curso se ateu a ler alguns resumos de aulas ou, quando muito, alguns capítulos de manuais jurídicos. A prática forense somente é adquirida por aqueles que se dispuseram a realizar estágios extracurriculares em escritórios de advocacia, varas judiciais ou outros órgãos públicos.

O resultado dessa “crise” do ensino superior em direito é o baixíssimo índice de aprovação em exames da Ordem dos Advogados do Brasil e nos concursos públicos para ingresso nas carreiras de Estado, como as da magistratura e do ministério público.

Pode-se dizer que o êxito na consistência formativa do bacharel é produto mais de suas próprias condições, do que das possibilidades proporcionadas pelas faculdades.

Diante desse quadro, realmente os concursos públicos para ingresso

na magistratura federal não podem deixar de ser rigorosos. Os conteúdos exigidos precisam ser dominados pelo aspirante a juiz federal.

Apesar de não ser a única necessária, a formação técnico-jurídica do juiz federal não pode ser descuidada.

Em função do grande número de candidatos inscritos a cada concurso, parece que a prova preambular objetiva deve ser mantida, de forma a racionalizar a avaliação nas próximas fases. Na prática, em função da forma de correção eletrônica dessas provas, a possibilidade de fraude tem-se reduzido a praticamente zero, o que demonstra a segurança desse tipo de avaliação.

O que se deve procurar atender nessa prova inicial, é que a maneira de respondê-la não pode significar um prejuízo para o candidato, pois não diz respeito aos conhecimentos técnicos necessários. Assim, modelos de provas tipo “somatória” ou que, de alguma forma, possam incutir dúvida na forma de resposta, devem ser evitados. A linguagem, aqui, deve ser clara e direta, permitindo que o candidato teste seus conhecimentos num panorama geral, não se justificando, por ora, a inclusão de questões que envolvam um conhecimento doutrinário ou jurisprudencial muito específico.

As provas dissertativas, envolvendo questões teórico-práticas, também merecem ser mantidas. Porém, com algumas retificações. A avaliação, nessa etapa, deve ser mais aprofundada. Duas provas dissertativas diversas, sem muita conexão, como comumente acontece, parece pouco. O que se sugere é a divisão dessa fase em três etapas:

- 1ª) *Prova dissertativa*: o candidato é inquirido apenas acerca de questões teóricas ou teórico-práticas, com abrangência de todo o conteúdo programático, dando-se ênfase aos assuntos que dizem respeito à Justiça Federal. A correção da prova deve pautar-se pela capacidade de exposição e de argumentação e pelo atendimento de conteúdos mínimos preestabelecidos.
- 2ª) *Prova de sentença cível*: esta prova é fundamental para aferir a capacidade do candidato para o exercício da judicatura. Mas não se pode resumir à solução de uma questão abstrata posta em análise, na maioria das vezes inverossímil. Como já realizado por alguns tribunais estaduais, ao candidato deve ser pos-

ta a apreciação de *um caso verdadeiro, em autos reais*, relativos a processo findo. A escolha do processo deve ser revestida de absoluto sigilo, a cargo da comissão de concurso. Aos candidatos se fornecerá cópia integral desses autos, com todos os documentos pertinentes, menos a sentença final ou decisões anteriores que possam interferir na elaboração da sentença-resposta. Note-se como haverá um significativo *plus* de qualidade na avaliação do candidato, que poderá demonstrar seu efetivo preparo para sentenciar, evidenciando sua atenção para todos os dados contidos no processo. Alternativamente, pode-se pensar na construção de autos hipotéticos, mas que contenham elementos suficientes que denotem verossimilhança a um caso real.

- 3ª) *Prova de sentença penal*: as mesmas observações anteriores para sentença cível são cabíveis para a sentença penal.

No caso da utilização de autos findos, é indispensável o cuidado para não se identificar o caso concreto, evitando-se quaisquer alegações de constrangimento ou parcialidade. A correção dessas provas deve ser objetiva, no sentido do atendimento de critérios preestabelecidos.

Com essas etapas (provas preambular, dissertativa e de sentenças), a avaliação técnico-dogmática terá sido adequadamente realizada.

Na verdade, parece que a avaliação de conhecimentos jurídicos, mesmo no sistema atual, termina aqui.

Em uma nova administração judiciária, comprometida com a formação de um novo juiz, segundo critérios democráticos, não há mais espaço para provas orais.

El Tasse denuncia que

(...) a prova oral não garante a igualdade entre os candidatos, na medida em que os questionamentos podem ser realizados com um grau de maior ou menor dificuldade, em razão da simpatia ou antipatia que o examinador possua pelo candidato. A igualdade, que deve ser garantida entre os postulantes aos cargos públicos, exige, inclusive, que os questionamentos sejam isonômicos para todos os postulantes ao ingresso nas funções do Estado. Também cumpre observar que a nota é ofertada sem qualquer critério objetivo. É, efe-

*tivamente, contraditório que, no concurso para ingresso na judicatura, o julgador, que deve ser o guardião da cidadania e desenvolver sempre seu trabalho com objetividade e de forma motivada, seja selecionado em um expediente absolutamente carente de qualquer análise objetiva e fundamentação. O que se tem é o subjetivismo do examinador, decidindo quem pode ou não fazer parte da magistratura, esquecendo-se, por completo, de todo o conhecimento jurídico do postulante ao cargo público.*⁴⁸

Mesmo que se considere a seriedade dos integrantes da comissão examinadora, não se pode deixar de considerar como arbitrário o exame oral, pelo que destoa da aspiração de um modelo judiciário democrático contemporâneo.

Assim, a administração judiciária deve eliminar a prova oral dos concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura federal, se quiser tornar mais democrático o processo seletivo.

No entanto, uma última etapa ainda precisa ser repensada: a prova de títulos. Considerando a supressão da prova oral, é necessário dotar a prova de títulos de uma nova envergadura avaliativa.

Conforme anota Melo,

*a prova de títulos que deveria ter o condão de avaliar toda a vida do candidato e é exigência constitucional, é considerada apenas classificatória. E muitos são aprovados com nota zero na prova de títulos. Contudo a Constituição não disse que a prova de títulos é uma prova de segunda classe, até a colocou juntamente com as demais formas de avaliação. Entretanto, enquanto não se edita uma lei regulando os concursos para juiz e promotor, quase tudo é possível, pois o poder do examinador é similar ao de Deus, não há limites objetivos.*⁴⁹

48 EL TASSE, Adel. A "crise" do Poder Judiciário. p. 96.

49 MELO, André Luís Alves de. A questão dos concursos para juiz e promotor. *Revista Jurídica da Universidade de Franca*, nº 6. p. 28.

A prova de títulos precisa assumir o caráter eliminatório, no sentido de exigir do candidato uma história de vida compatível com as exigências do cargo de juiz federal. O candidato precisa apresentar um mínimo indispensável de títulos, de aperfeiçoamentos, de experiência na prática jurídica que o habilite à assunção à carreira judicial. Não apenas títulos acadêmicos, mas sobretudo experiência forense.

Com essas fases (provas escritas + prova de títulos), o candidato obtém aprovação no concurso público.

O detalhe novo é que essa aprovação não lhe conduzirá, de imediato, à posse como juiz federal, mas apenas o habilitará à participação no curso de formação promovido pela Escola da Magistratura Federal, dirigida pelo próprio Tribunal Regional Federal ou, talvez num melhor modelo, sob coordenação do Conselho da Justiça Federal, de maneira unificada.

A frequência e a aprovação no curso de formação da Escola da Magistratura Federal será condição indispensável para a posse e exercício no cargo de juiz federal substituto.

Veja-se que essa proposta não é, propriamente, uma criação original.

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 93, inciso IV, já fez constar que a Lei Complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, que dispuser sobre o Estatuto da Magistratura, preverá *cursos oficiais de preparação e aperfeiçoamento de magistrados como requisitos para ingresso e promoção na carreira* (destaque acrescentado).

Em outros termos, a Constituição já albergou a proposta de que a aprovação em curso oficial de formação seja *requisito* para ingresso na magistratura, bastando sua efetiva implementação, não só para satisfa-

50 Segundo Antônio Cruz Netto (A importância das escolas de magistratura na formação do juiz. *Revista da Escola de Magistratura Regional Federal- EMARF*, v. 4, nº 1, p. 27), “em Portugal, por exemplo, o candidato a juiz presta concurso para ingresso na Escola Judicial, denominada ‘Centro de Estudos Judiciários – CEJ’. Os selecionados, chamados Auditores de Justiça (ganhando 80% do salário inicial da carreira), fazem um curso de formação inicial que se divide em quatro etapas: a) 10 meses de atividades teórico-práticas, com aulas diárias e exames periódicos; b) 10 meses de período de iniciação nos tribunais, com avaliação feita por magistrados designados; c) 6 meses de período de pré-afetação nos tribunais (já nomeados juízes) e d) 3 meses de formação complementar no Centro de Estudos

zer a vontade do constituinte originário, mas principalmente para aperfeiçoar o processo de seleção dos membros do Poder Judiciário.

Deve ser ressaltado que tal experiência já faz parte da estrutura judiciária da maioria dos países europeus.⁵⁰

Realmente não é mais possível admitir que a simples aprovação no concurso de caráter técnico-dogmático habilite, de imediato, o candidato a se tornar juiz e a assumir a direção e julgamento de qualquer processo, envolvendo qualquer tipo de conflito intersubjetivo, independentemente de sua complexidade ou de suas conseqüências.

Lipmann Junior, em artigo publicado na *Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal*, observa que *quando saiu a antecipação de tutela, inúmeros autores a combateram, porque ela resolve o problema do Judiciário, acaba com as medidas cautelares independentes, autônomas, mas, em contrapartida, vamos sacrificar a segurança jurídica; ou seja, que segurança teremos se um magistrado recém-empossado, de repente, decreta um interdito com potencialidade lesiva imediata?*⁵¹

O novo juiz brasileiro não pode ser produto do acaso ou da sorte.

Ele deve ser talhado para o enfrentamento dos novos desafios da sociedade moderna, a partir de experiências engajadas e comprometidas com a construção de uma nova mentalidade.

Observa Fornaciari Junior, que a simples imposição do concurso público, sem cursos de formação de magistrados,

(...) tem sido responsável pelo ingresso na Magistratura de recém-formados em Direito, certamente conhecedores dos conceitos jurídi-

Jurídicos. Só depois destas etapas é que são designados para responder por uma comarca. Na Alemanha, também, o ingresso na magistratura está condicionado à aprovação em exames para ingresso em curso específico, com duração mínima de dois anos, ao fim do qual ele é submetido a novo e rigoroso exame e, se aprovado, é nomeado juiz auxiliar, mas só atua em órgão colegiado durante um período de três a cinco anos, após o que ingressa, em definitivo, na carreira de juiz. Na Espanha e na França o ingresso na carreira também se dá mediante concurso para ingresso na Escola da Magistratura”.

51 LIPMANN JUNIOR, Edgard Antônio. Qualidade total, um passo à frente. *Revista CEJ*, nº 17, p. 42.

*cos, mas sem nenhuma experiência jurídica e, muito mais grave, sem nenhuma experiência de vida. A esses são carreadas, em curto espaço de tempo, por ser inerente ao cargo, responsabilidades de decidir sobre a sorte de famílias, destino de bens, de empresas, liberdade de pessoas. Não se lhes nega a capacidade técnica, o pleno conhecimento jurídico, ainda que não vivenciado, até porque o concurso encarrega-se de renegar aqueles que não têm esse conhecimento, mas falta-lhes a imprescindível vivência, que estudo algum supera.*⁵²

O desafio será definir o currículo da Escola da Magistratura Federal, de forma a atender à formação do novo juiz federal brasileiro, conforme todas as exigências já expostas no primeiro capítulo deste trabalho.

O que se põe fora de dúvida é que o curso de formação não poderá se ater a disciplinas teórico-dogmáticas, sob pena de se frustrar completamente seu objetivo fundamental.

O curso de formação deverá primar pela interdisciplinaridade, fornecendo aulas de propedêutica jurídica, especialmente no que tange à filosofia, sociologia, psicologia e economia. O método pedagógico diversificado, não puramente expositivo, mas intercalado com dinâmicas de grupo, seminários, estudos de caso e outras técnicas de assimilação e debate, tende a produzir melhores efeitos. Mesclando conhecimentos teóricos com aptidões práticas, também serão privilegiados assuntos que dizem respeito de perto às causas da Justiça Federal. Haverá especial atenção às técnicas de conciliação e mediação, permitindo-se que o estudante seja integrado aos órgãos judiciários que necessitem dessa atividade específica. E não se poderá deixar de ministrar conceitos de administração pública, gerenciamento e qualidade total no serviço público, considerando que o juiz federal sempre exercerá funções administrativas, eventuais ou permanentes, no desempenho de seu cargo.

O futuro juiz será estimulado a se autoconhecer, a refletir sobre sua condição, seus propósitos e suas posturas. Não se descarte a possibilidade de subsidiar aos participantes do curso de formação, sessões de

⁵² FORNACIARI JUNIOR, Clito. Do provimento dos cargos de juiz. *Revista do Advogado*, n. 56, p. 29.

psicoterapia. O novo juiz precisa ser convencido do quanto é importante analisar sua vida, da infância à maturidade, compreendendo melhor suas escolhas e atitudes, superando traumas ou recalques, de forma que problemas do passado não interfiram nas suas decisões judiciais. É imprescindível quebrar o exclusivismo da formação jurídica e começar a pensar a formação integral do magistrado, em todas as suas dimensões humanas.

Nesse sentido, a administração judiciária – e a própria Escola da Magistratura – na perspectiva de uma nova visão institucional, incluirá programas de atendimento à saúde do magistrado, com a obrigatoriedade de realização de *check-ups* anuais, além de subsidiar a prática de exercícios físicos freqüentes. Impossível desconsiderar que as condições do corpo afetam, em muito, a atividade intelectual.

A cultura extrajurídica também não pode ser desprezada. É comum que o candidato à magistratura federal, em função do rigorismo do concurso público, acabe se bitolando à cultura jurídica. Não lê nada senão manuais de direito. O resgate da cultura geral é imprescindível até como meio de integração social. Literatura, teatro, arte, cinema. Machado de Assis, Graciliano Ramos, Fernando Pessoa. Não se pode pretender pensar o direito sem nunca ter lido *O processo*, de Franz Kafka, ou *O estrangeiro*, de Albert Camus. Meditar sobre o homem e a vida observando quadros de Rembrandt, Monet, Fernando Calderari ou Dali, ou, ainda, vendo uma representação de *Hamlet*, de Shakespeare, no Teatro Guáira ou no São Pedro.

Uma sugestão interessante é a celebração de convênios entre a Escola da Magistratura Federal e as universidades federais, a fim de possibilitar programas de complementação de estudos ou mesmo para a realização de cursos de pós-graduação. Com isso, relativizam-se as dificuldades estruturais da Escola, principalmente quanto a espaço físico e pessoal especializado.

O programa curricular do curso de formação também deverá incluir encontros com a comunidade, no sentido de colocar o juiz mais perto da realidade social. Visitas orientadas a bairros de periferia, participação em reuniões de associações de bairro, entrevistas em hospitais, escolas, presídios e outros segmentos sensíveis da sociedade. O magistrado em formação, na maioria das vezes proveniente de classes sociais economicamente mais abastadas, deve sentir e ver como é a vida da maior parte

da população. Será possível conceber um juiz criminal que nunca tenha ingressado numa penitenciária? O propósito dessa atividade é romper com o isolamento do juiz (“juiz de gabinete”), que se põe a decidir sem consciência da realidade.

Muitas vezes o juiz federal é levado a decidir sobre fatos em relação aos quais desconhece absolutamente como se processam no cotidiano. É comum a necessidade de emitir julgamento sobre direito aduaneiro, quando não se tem a mínima idéia de como se efetiva, na prática, o despacho aduaneiro, como se armazenam as mercadorias, quais as dificuldades que os importadores/exportadores têm para a operacionalização de suas transações comerciais ou quais as preocupações apresentadas pelas autoridades alfandegárias. Às vezes, uma visita orientada a um entreposto aduaneiro ou a uma repartição fiscal pode proporcionar ao juiz federal uma visão espacial útil para subsidiar suas decisões. O próprio intercâmbio de informações com os órgãos públicos federais (receita federal, procuradorias, batalhões do exército, INSS, etc.) é importante para melhor qualificar o juiz a proferir decisões mais ajustadas à realidade imperante.

Note-se que a proposta é superar a visão minimalista da estrita formação dogmática do magistrado. A Escola da Magistratura Federal deverá ter composição heterogênea, multidisciplinar, que permita uma integração de conteúdos e programas. A preocupação da Escola será com a capacitação holística do magistrado, desde sua saúde física e mental, passando por sua formação dogmática, mas chegando a atingir sua bagagem cultural e de reflexão crítica.

Para todos esses objetivos, não será possível pretender que o curso de formação tenha pouca duração. Parece que o mínimo exigido será de um ano, em período integral. É óbvio que, para isso, o curso de formação será devidamente remunerado, em proporção menor que a do magistrado efetivo.

A mera freqüência ao curso não leva à posse como juiz federal. Haverá a necessidade de atingimento de uma nota mínima nas diversas fases do curso, que se torna, portanto, eliminatório.

A avaliação no curso de formação, não obstante a exigência de objetividade, por meio de provas escritas, também deverá associar critérios gerais de desempenho, como freqüências às atividades externas, interesse e participação nas discussões coletivas, etc.

Certamente, a administração judiciária estará aflita com a demora na assunção ao cargo dos novos juízes, dada a premente necessidade de ocupar as vagas ociosas. Mas existem meios de superar essa dificuldade. Poderá ser adotado um modelo de curso de formação como o português, com a gradual inserção do cursista em atividades jurisdicionais, ainda que na qualidade de assessor.

4 A avaliação do juiz como pressuposto de eficiência

Atualmente, a avaliação dos juízes é quase que exclusivamente estatística, em termos de produtividade processual. É, portanto, uma avaliação quantitativa e não qualitativa.

Na proposta ora defendida, com a aprovação do curso de formação da Escola da Magistratura Federal, finalmente o candidato poderá tomar posse no cargo de juiz federal substituto e entrar em exercício na função jurisdicional, muito embora ainda sujeito ao período do estágio probatório.

Mas não será esse evento considerado o término do seu processo formativo.

Na verdade, é fundamental que a capacitação dos juízes seja permanente, para isso continuando a se sobressair a atividade da Escola da Magistratura Federal, agora associada às corregedorias judiciárias. Capacitação, entendida aqui não apenas como cursos de atualização jurídica, mas como um prosseguimento dos programas de atenção integral à pessoa do magistrado, nas suas diversas dimensões humanas.

Nessa ótica, é urgente a reformulação dos processos de avaliação dos juízes federais, de modo a expressar melhor o desempenho do magistrado e a subsidiar a administração judiciária na formulação de uma política institucional para capacitação funcional.

Em outras palavras, formação e avaliação devem ser processos simultâneos.

Hoje, o efetivo desempenho do magistrado não chega ao conhecimento do órgão avaliador. Não se sabe quem é o juiz, o que ele faz ou como ele está. Não havendo reclamações acerca da sua atuação, há como que uma presunção de boa condução da atividade jurisdicional. Também pouco se conhece sobre o seu potencial, suas iniciativas, suas

relações com a comunidade, sua predisposição para o novo e para a evolução funcional. O juiz está cansado? Sem motivação? Sua saúde vai bem? Ele está com problemas familiares? É preciso compreender que todos esses fatores influem na qualidade do serviço jurisdicional.

Portanto, a avaliação dos juízes deve ser mais ampla e completa, abrangendo também aspectos qualitativos do desempenho funcional.

Os relatórios estatísticos devem ser redimensionados, com atribuição de valores em relação aos tipos de processos enfrentados, aos atos processuais praticados, o poder de conciliação, a realização de audiências. Assim, por exemplo, uma sentença de mérito em ação civil pública de proteção ambiental não pode ser avaliada da mesma forma do que uma sentença repetida em ação de FGTS. Um processo indenizatório conduzido com fomento à oralidade por meio de audiências não pode ter o mesmo grau de relevância avaliativa que outro processo julgado antecipadamente, com matéria exclusivamente de direito. É imprescindível criar uma rubrica especial de avaliação para os processos solucionados através de conciliação em audiência, ressalvado, é claro, o caso dos Juizados Especiais Federais, em que tal prática é da natureza do sistema.

Noutro plano, cada magistrado deverá contar com um prontuário especial de avaliação, para os quais possa, inclusive, remeter elementos para sua própria avaliação. Por exemplo, sentenças que, confirmadas pelo Tribunal, são total ou parcialmente transcritas na fundamentação do acórdão, demonstrando o reconhecimento da excelência do trabalho forense; atas de audiências complexas, com diversos incidentes ou minuciosa colheita de provas; cartas de elogio ou reconhecimento endereçadas por advogados ou pela comunidade; gravações de audiências, palestras ou participações em reuniões com a comunidade; artigos jurídicos e comunicações em congressos ou eventos semelhantes.

A remessa de sentenças (ou outros atos processuais relevantes) ao órgão de avaliação não pode se limitar ao período de estágio probatório. Essa atividade de avaliação processual precisa ser permanente, não só para estimular o cuidado na redação das peças processuais, mas também para revelar a motivação do magistrado para o estudo e o aperfeiçoamento funcional.

Desse ponto, evidencia-se a necessidade de que o órgão de avaliação/formação dos magistrados, atualmente apenas as corregedorias, seja *descentralizado*, com postos avançados localizados diretamente nas

seções judiciárias, em parceria com escolas regionais de magistratura. Essa descentralização é fundamental, pois no sistema atual, com as corregedorias concentradas nas sedes dos tribunais, a distância impossibilita uma maior atenção à avaliação/formação dos magistrados.

5 Conclusões

A motivação do juiz é pressuposto para a qualidade do serviço judiciário.

O novo juiz brasileiro deverá sê-lo por toda a sua carreira, não podendo a administração judiciária descuidar da sua constante motivação.

O juiz principiante é normalmente motivado, em função da novidade do cargo e da função. Mas, à medida que o tempo passa, com a repetição de processos e a rotina judiciária concentrada na atividade de gabinete, existe a natural tendência à acomodação.

Por tal razão, a administração judiciária deve buscar motivar seus magistrados de forma permanente, por meio de estímulo ao aperfeiçoamento funcional, do acompanhamento da saúde física e mental, da consulta às necessidades do dia-a-dia, da sensibilização aos novos desafios da modernidade.

O magistrado deve ser convocado a repensar-se continuamente, repensar seu meio e sua responsabilidade profissional. Sua reflexão crítica não pode ser esmorecida, para que sempre esteja atento aos avanços do direito e às transformações da sociedade.

A meta fundamental de toda estrutura de administração judiciária é a qualidade total na prestação do serviço jurisdicional, que gere satisfação do seu usuário e possibilite um resgate da credibilidade do poder judiciário.

Para isso, é preciso oxigenar a mentalidade administrativa, no sentido de avançar para novos rumos e lançar novos paradigmas, tendo sempre em vista a construção de um novo juiz e de um novo poder judiciário no Brasil.

6 Referências bibliográficas

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de

Estudios Constitucionales, 1993.

ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela inibitória da vida privada.* São Paulo: RT, 2000.

_____. *Perfis da tutela inibitória coletiva.* São Paulo: RT, 2003.

ASSIS, Araken. O *contempt of court* no direito brasileiro. *Revista Jurídica*, São Paulo: Síntese, nº 318, abr. 2004.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Aplicação do direito e contexto social.* 2ª ed., 2ª tir. São Paulo: RT, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição.* 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos.* Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.* 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BORRIE, Gordon, LOWE, Nigel. *The law of contempt of court.* Londres: Butterworths, 1973.

CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juízes, vistos por um advogado.* Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição.* Coimbra: Almedina, 1998.

CARNELUTTI, Francesco. *Instituições do processo civil.* Trad. Adrián Sotero de Witt Batista. Campinas: Servanda: 1999. V. 1.

CARRILLO, Marc. Poder judicial y estado democrático. *Notícia do Direito Brasileiro*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, nº 9, 2002.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. *Metodologia científica.* 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CHARLONI, Sérgio. *Misure coercitive e tutela dei diritti*. Milano: Giuffrè, 1980.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Trad. J. Guimarães Menegale. São Paulo: Saraiva, 1965. V. I.

CINTRA, Antônio C. de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Malheiros, 1993.

CRUZ NETTO, Antônio. A importância das escolas da magistratura na formação do juiz, *Revista EMARF*, Rio: Escola da Magistratura Regional Federal, v. 4, nº 1, nov.-dez. 2001.

CURY, Munir *et al.* *Estatuto da criança e do adolescente: comentários jurídicos e sociais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. *Estatuto da criança e do adolescente anotado*. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DANGEL, Edward M. *National lawyer's manual of contempt, including civil and criminal contempts*. Boston: National Lawyer's Manual, 1939.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DOBBYN, John F. *Injunctions*. Saint Paul: West Publishing, 1974.

DUARTE, Eneide N.; NEVES, Dulce Amélia de B.; SANTOS, Bernadete de Lourdes O. dos. *Manual técnico para realização de trabalhos monográficos*. 3ª ed. mel. e atual. João Pessoa: Universitária/UFPB, 1998.

DUSSEL, Enrique. *Ética da libertação, na idade da globalização e da exclusão*. Petrópolis: Vozes, 2000.

EL TASSE, Adel. *A "crise" do Poder Judiciário*. Curitiba: Juruá, 2004.

FARIA, José Eduardo. *O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas*. Brasília: CJF, 1995.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2ª ed. rev. e aum. 32ª reimpr. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. *Pesquisa em direito e redação da monografia jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). *Repensando a teoria do estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FORNACIARI JUNIOR, Clito. Do provimento dos cargos de juiz. *Revista do Advogado*, São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, nº 56, set. 1999.

FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: RT, 2003.

_____. *Justiça Federal: histórico e evolução no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2004.

GOLDFARB, Ronald L. *The contempt of court*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1963.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 5ª ed. rev., atual. e ampl. Rio: Forense Universitária, 1998.

GUEDES, Enildo Marinho. *Curso de metodologia científica*. Curitiba: HD Livros, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia, entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio: Tempo Brasileiro, 1997. V. 1.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. da 20ª ed. alemã por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998.

LEITE, Eduardo de Oliveira. *A monografia jurídica*. 3ª ed. São Paulo: RT, 1997.

LIPMANN JUNIOR, Edgard Antônio. Qualidade total, um passo à frente. *Revista CEJ (Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal)*, Brasília: CEJ-CJF, nº 17, jun. 2002.

MANDRIOLI, Crisanto. *L'azione esecutiva*. Milano: Giuffrè, 1955.

_____. La tutela giurisdizionale specifica dei diritti. *Rivista di Diritto Processuale*, V. VIII, partes I e II, Padova: Cedam, 1953.

MARINONI, Luiz Guilherme. Do processo civil clássico à noção de direito a tutela adequada ao direito material e à realidade social. *Gênese – Revista de Direito Processual Civil*, Curitiba: Gênese, nº 30, out.-dez. 2003.

_____. O direito à efetividade da tutela jurisdicional na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. *Gênese – Revista de Direito Processual Civil*, Curitiba: Gênese, nº 28, abr.-jun. 2003.

_____. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: RT, 2004.

_____, ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2004.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19ª ed. Rio: Forense, 2003.

MELO, André Luís Alves de. A questão dos concursos para juiz e promotor. *Revista Jurídica da Universidade de Franca*, Franca: Universidade de Franca, nº 6, mai. 2000.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; NUNES, Ivônio Barros. *A opinião da sociedade civil organizada a respeito da Justiça Federal*. Brasília: CEJ-CJF, 1996.

OBERTO, Giacomo. Recrutamento e formação de magistrados: o sistema italiano no âmbito dos princípios internacionais sobre o estatuto dos magistrados e da independência do Poder Judiciário. *Revista da Emerj*, Rio: Emerj, nº 20, 2002.

PAULSEN, Leandro. *Justiça Federal: propostas para o futuro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

PERROT, Roger. La coercizione per dissuasione nel diritto francese. *Rivista di Diritto Processuale*, Padova: Cedam, jul.-set. 1996.

PERELMAN, Chaïm. *Retóricas*. Trad. Maria Ermantina Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

PISANI, Andréa Proto. Appunti sulla tutela di condanna. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, ano XXXII, Milano: Giuffrè, 1978.

POLETTI, Ronaldo Rebello de Britto. Recrutamento de juízes. *Revista Jurídica Consulex*, São Paulo: Consulex, 15 jan. 2004.

REBELO, José Henrique Guaracy. O processo civil e o acesso à justiça. *Revista CEJ (Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal)*, Brasília: CEJ-CJF, nº 22, set. 2003.

SANTOS, Erivaldo Ribeiro dos. A conciliação nas causas do Sistema Financeiro da Habitação. *Revista CEJ (Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal)*, Brasília: CEJ-CJF, nº 24, mar. 2004.

SIFUENTES, Mônica Jacqueline. As mudanças na seleção e formação de magistrados em Portugal. *Revista de Doutrina e Jurisprudência*, Brasília: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, nº 59, jan.-abr. 1999.

SILVA, Ivo Barcelos da. A motivação dos juízes e servidores como técnica de eficiência. *Revista CEJ (Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal)*, Brasília: CEJ-CJF, nº 24, mar. 2004.

TALAMINI, Eduardo. Ainda sobre a prisão como “execução indireta”: a criminalização da desobediência a ordens judiciais. *Processo de execução*. Sérgio Shimura e Teresa Arruda Alvim Wambier (Coords.). São Paulo: RT, 2001.

TARUFFO, Michele. A atuação executiva dos direitos: perfis comparatísticos. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, nº 59, jul.-set. 1990.

TARZIA, Giuseppe. Presente e futuro delle misure coercitive civile. *Esecuzione forzata e procedure concorsuali*, Padova: Cedam: 1994.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A reforma do Judiciário e a formação dos magistrados. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio: Academia Brasileira de Letras Jurídicas, nº 19-20, jan.-dez. 2001.

VARGAS, Jorge Oliveira. *As conseqüências da desobediência da ordem do juiz cível: sanções pecuniária e privativa de liberdade*. Curitiba: Juruá, 2004.

VERONESE, Josiane Rose Petry. *Interesses difusos e direitos da criança e do adolescente*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, estado e direito*. São Paulo: RT, 1989.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos*. Trad. Juarez Tavares. São Paulo: RT, 1995.

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

3º lugar

ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS
JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

George Marmelstein Lima

*“Quem me dera ao menos uma vez que o mais simples
fosse visto como o mais importante”.*

Renato Russo, na música *Índios*

1 Introdução

“Somos o que fazemos, mas somos principalmente aquilo que fazemos para mudar o que somos”.

Eduardo Galeano

A presente monografia tem como objetivo analisar o tema “Organização e Administração dos Juizados Especiais Federais”, tal como proposto pelo Conselho da Justiça Federal, nos termos do regulamento do concurso de monografias sobre a Administração da Justiça Federal (Resolução n. 382, de 5 de julho de 2004).

Naturalmente, a primeira tentação do magistrado seria levar a discussão para a seara jurídica para, a partir daí, desenvolver uma análise sobre os aspectos legais e doutrinários dos Juizados Especiais Federais (JEFs), com farta alusão ao tão falado acesso à Justiça e aos princípios processuais da efetividade, da instrumentalidade, da informalidade, da celeridade, da oralidade e outros temas jurídicos que estão sempre na pauta de quem discorre sobre os juizados, como competência, legitimidade, litigiosidade contida, sistema recursal, etc.

No entanto, não parece ser essa a intenção pretendida pelo Conselho da Justiça Federal. O que se deseja – daí o título do concurso: “concurso de monografias sobre a *Administração* da Justiça Federal” – é que se faça uma análise dos Juizados Especiais Federais sob uma ótica muito mais gerencial do que jurídica, muito mais pragmática do que teórica. E mais: não se deseja uma abordagem meramente descritiva sobre o funcionamento dos JEFs; pretende-se, além disso, que sejam oferecidas sugestões e soluções eficientes para os problemas relacionados com a administração da Justiça, apresentando experiências e idéias que possam contribuir para a melhora da qualidade e da celeridade da prestação jurisdicional e dos serviços forenses.

É nesse foco que o presente trabalho tentará se concentrar.

Obviamente, não será possível se afastar completamente de uma ou outra consideração jurídica. Longe disso. Não se deseja aqui construir uma espécie de “teoria pura às avessas”, na qual o Direito seria comple-

tamente esquecido. Tal intento seria impossível, já que se está tratando de um tema que tem no Direito a sua principal matéria-prima. O que se almeja é que o aspecto jurídico não se torne o personagem principal do estudo, mas mero coadjuvante.

Não deixa de ser um grande desafio para um magistrado esquecer um pouco sua formação acadêmica e se aventurar por novos caminhos, como o da teoria geral da administração, deixando parcialmente de lado as lições de juristas com os quais já está familiarizado, como Liebman, Carnellutti, Cappelletti, Dworkin, etc., para aprender os ensinamentos dos gurus da administração, como Taylor, Fayol, Mayo, Weber, McGregor, Drucker, Hammer & Champy, entre outros.

Encarado o desafio, o primeiro passo foi debruçar-se sobre a bibliografia específica da administração para tentar conhecer os princípios basilares dessa ciência.

Ao longo da leitura dos livros sobre o gerenciamento de empresas privadas, e já nos primeiros contatos com essa nova experiência, a expectativa inicial, de desconfiança e de apreensão, foi substituída por uma agradável sensação de surpresa ao se perceber como podem ser úteis as lições dos administradores e como, curiosamente, muitos princípios jurídico-processuais coincidem com o conteúdo material de princípios desenvolvidos pela teoria geral da administração.

Nós, juristas, falamos em efetividade processual, processo de resultados, foco no jurisdicionado. Eles, administradores, falam em eficiência, administração de resultados, foco no cliente. A diferença é que eles já desenvolveram metodologias objetivas e seguras para pôr em prática essas idéias. Não custa nada, portanto, aprendermos a usar as técnicas por eles desenvolvidas para potencializarmos os nossos princípios.

O estudo pretendeu enfocar o maior número possível de sugestões envolvendo a organização e administração dos Juizados Especiais Federais, incluindo o gerenciamento do processo propriamente dito, do pessoal (servidores, estagiários, conciliadores, peritos, advogados dativos, etc.), do atendimento, do local de trabalho e das novas ferramentas que a tecnologia da informação oferece ou pode oferecer para a melhoria dos serviços forenses.

A fim de sistematizar a divisão do estudo, adotou-se um modelo baseado nas cinco variáveis básicas na teoria geral da administração, a saber:

tarefas, estrutura, pessoas, ambiente e tecnologia.¹ Dentro de cada uma dessas variáveis, surgiram uma série de outros assuntos correlatos, como a desburocratização, a motivação dos servidores, a administração participativa, entre outros.

Acrescentou-se ainda um tópico específico sobre a satisfação total do jurisdicionado, dada a importância dessa filosofia para a melhora da imagem institucional da Justiça, bem como sobre o Programa de Qualidade Total, que já vem sendo adotado, com sucesso, por vários escalões do Poder Judiciário e, por isso, não poderia ficar de fora.

Espera-se que as sugestões sejam úteis e que possam efetivamente servir para aumentar a performance dos Juizados Especiais Federais.

2 Gerenciar é preciso: incentivando a cultura gerencial dos juízes

“O juiz deve ser encarado como um gerente de empresa, de um estabelecimento. Tem a sua linha de produção e o produto final, que é a prestação jurisdicional. (...) Como profissional de produção é imprescindível mantenha ponto de vista gerencial, aspecto da atividade judicial que tem sido abandonado...”

Sidnei Beneti, em *O juiz e o serviço judiciário*.

A cada dia, estamos mais convencidos da importância das técnicas de gerenciamento para auxiliar no exercício diário da função jurisdicional. A judicatura não se resume a julgar ou despachar processos. Por detrás de toda a atividade jurisdicional, há um suporte humano e de material que precisam ser administrados.

Basta fazer uma rápida verificação para perceber que o juiz, na maior parte de seu tempo, não está julgando, mas administrando pessoas ou gerenciando recursos, especialmente quando está ocupando atividades de direção (da vara, do foro, do tribunal). E mesmo quando está julgando ou dando impulso a um determinado feito, seus atos irão

¹ Cf. CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1993, p. 13.

acarretar o desencadeamento de uma série de atividades administrativas, como a expedição de mandados, a numeração das folhas do processo, a publicação na imprensa oficial, o preenchimento de estatísticas e formulários, entre inúmeras outras.

Por isso, é fundamental que o juiz saiba utilizar as técnicas de gerenciamento, seja para corrigir e melhorar as rotinas já existentes, visando reduzir o prazo da entrega da prestação jurisdicional (melhoria reativa), seja para desenvolver novos métodos para aumentar a qualidade dos serviços forenses (melhoria proativa).

As técnicas gerenciais, como a reengenharia, o programa de qualidade total, a administração participativa, o planejamento estratégico, o *benchmarking*, entre outras, que têm sido desenvolvidas e aplicadas com sucesso em empresas particulares, podem ser muito úteis ao juiz para proporcionar o melhor desempenho de suas tarefas.²

Obviamente, essas técnicas não podem ser simplesmente transportadas para o Judiciário. Isso poderia ser desastroso, sobretudo pela carga ideológica, humanística e ética que a Justiça deve, obrigatoriamente, observar e que não necessariamente está presente no universo das atividades empresariais.

Além disso, o setor público apresenta algumas especificidades que desaconselham a mera reprodução dos métodos adotados no setor privado, entre as quais enumeram-se:

- a) as finalidades principais das atividades de caráter privado são o lucro e a sobrevivência em um ambiente de alta competitividade, enquanto os objetivos da atividade pública são imbuídas do ideal democrático de prestar serviços à sociedade, em prol do bem-estar comum;
- b) a preocupação em satisfazer o cliente no setor privado é baseada no interesse, enquanto no setor público essa preocupação tem que ser alicerçada no dever;
- c) o cliente atendido, no setor privado, remunera diretamente a organização, pagando pelo serviço recebido ou pelo produto ad-

2 Cf. NALINI, José Renato. Dez recados ao juiz do III Milênio. *Revista CEJ*, nº 7, Brasília: CJF, 1997, p. 135.

- quirido; no setor público, o cliente atendido paga indiretamente, pela via do imposto, sem qualquer simetria entre a quantidade e a qualidade do serviço recebido e o valor do tributo que recolhe;
- d) as técnicas gerenciais no setor privado referem-se a metas de competitividade no sentido da obtenção, manutenção e expansão de mercado; enquanto no setor público, a meta é a busca da excelência no atendimento a todos os cidadãos, ao menor custo possível;
 - e) as diferentes contingências a que estão submetidos os dois setores, como, por exemplo, limites de autonomia estabelecidos pela legislação e o perfil da clientela.³

No entanto, apesar das diferenças, alguns conceitos empresariais podem ser facilmente aplicados no âmbito judicial,⁴ conforme se verá ao longo deste trabalho.

Ao utilizar essas técnicas de gerenciamento, o juiz verificará que, com um pouco de criatividade, muito pode ser feito para aumentar a celeridade e a efetividade do processo. Com um pouco de organização, muitos atos desnecessários poderiam ser suprimidos e os necessários, otimizados. Com um pouco de boa vontade e planejamento, a imagem da Justiça seria bastante melhorada perante a sociedade.

Antes de passar aos princípios de administração que podem ser úteis aos juízes, vale uma rápida análise dos Juizados Especiais Federais, apenas para que sejam apresentadas suas principais características.

3 Os Juizados Especiais Federais: uma breve análise

“Porque só o rico tem direito a tudo / Não há Justiça para quem é pobre...”.

3 Cf. Mare – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública. Brasília: Cadernos do Mare, 1997, pp. 12/13.

4 Curiosamente, as primeiras aplicações práticas da teoria da administração não ocorreu em empresas privadas, mas no setor público (cf. DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999, p. 16).

Patativa do Assaré, em *Cante lá que eu canto cá*.

A história dos Juizados Especiais Federais começa dentro da magistratura federal e representa a constante busca por um modelo ideal de Justiça, que seria aquela Justiça mais célere, mais moderna, mais simples, mais acessível à camada carente da população, mais solidária, mais efetiva, mais humana.

Os juízes federais, observando o razoável sucesso dos Juizados Estaduais, perceberam que a solução para a morosidade dos processos que tramitam na Justiça Federal poderia estar naquele modelo mais simples. Então, por que não adotar, na esfera federal, os mesmos princípios da simplicidade, da celeridade, da instrumentalidade, da oralidade e da conciliação, já previstos na Lei nº 9.099/95?

A partir daí, foram organizados seminários para discutir o tema e criadas comissões para elaborar o anteprojeto, ganhando o apoio de diversos setores, inclusive da Advocacia-Geral da União.

Como fruto dessas discussões, surgiu, em 12 de julho de 2001, a Lei nº 10.259, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal. O sonho começava a se concretizar.

A instalação dos Juizados Especiais Federais mostrou-se, em um primeiro momento, não um sonho, mas um tormento para os juízes de primeiro grau. Não havia previsão orçamentária para montar a estrutura física das novas unidades. Não foram criados novos cargos de juízes ou mesmo de servidores. Em alguns casos, não havia sequer um lugar adequado para instalar os JEFs. Tudo então teve que ser improvisado.

As varas mais antigas tiveram que “doar” computadores, móveis e outros materiais para os Juizados. Servidores tiveram que ser remanejados; alguns, dos setores administrativos, sem muita experiência com processos judiciais, foram “jogados” nas novas unidades, sem tempo para realizar treinamentos.

Foi diante dessas e de outras dificuldades que os juízes responsáveis pela instalação dos Juizados tiveram que fazer mágica para conseguir dar conta do recado e cumprir a missão a que foram incumbidos.

Vários problemas e soluções adotadas encontram-se em um excelente documento publicado pelo Conselho de Justiça Federal. Trata-se

do “Diagnóstico da Estrutura e Funcionamento dos Juizados Especiais Federais”,⁵ resultado de uma pesquisa nacional envolvendo quase todos os juízes com atuação nos JEFs.

O referido *Diagnóstico* é um documento indispensável para quem pretende conhecer a realidade dos Juizados Especiais Federais, razão pela qual se toma a liberdade de adotá-lo como complemento ao presente estudo, evitando a mera transcrição dos dados lá expostos, o que seria repetitivo, pouco original e cansativo.

Limitamo-nos a traçar um perfil dos Juizados Especiais Federais, fruto de uma observação analítica dos resultados alcançados pelos JEFs até o presente momento.

3.1 O perfil dos Juizados Especiais Federais

Os Juizados Especiais Federais, apesar de ainda estarem dando os seus primeiros passos, já adquiriram características que os diferenciam sobremaneira da Justiça Federal “Ordinária”.

Essas características compõem o que se pode chamar de “perfil dos Juizados Especiais Federais”, cujas qualidades podem assim ser sintetizadas:

- a) é uma Justiça mais dialogal, mais comunicativa, já que existe a possibilidade de acordo e a adoção expressa do princípio da oralidade e da informalidade;
- b) é uma Justiça mais simples, tendo em vista o rito simplificado que adota e a sua competência para decidir as causas de menor complexidade;
- c) é uma Justiça mais ágil, tendo em vista a abolição de prazos especiais para a Fazenda Pública e de outras prerrogativas, como o duplo grau obrigatório, os recursos contra decisões

5 CJP – Conselho da Justiça Federal. Diagnóstico de funcionamento dos Juizados Especiais Federais. Série Pesquisas do CEJ – Centro de Estudos Judiciários: Brasília, 2003. A versão digital do referido documento encontra-se no portal do Conselho da Justiça Federal: <http://www.cjf.gov.br>.

interlocutórias e o sistema de precatório. O processo é, portanto, mais acelerado, ou turbinado, representando o que os processualistas europeus chamariam de “*finn process*”, ou seja, um processo mais “magro”, mais enxuto;

- d) é uma Justiça mais moderna, tendo em vista a possibilidade de comunicação dos atos processuais pela internet e a possibilidade de desenvolvimento dos Juizados Virtuais, com os autos digitais substituindo os autos em papel, entre inúmeros outros usos de novas tecnologias;
- e) é uma Justiça mais aberta, mais acessível e mais preocupada com a camada carente da população, sendo freqüente ver pessoas bem pobres batendo às portas dos JEFs, eliminando de vez a equivocada idéia de que a Justiça Federal é uma Justiça de elite;
- f) é uma Justiça que procura se aproximar do povo, por meio de Juizados Itinerantes e de outros meios, buscando ampliar ao máximo a noção de acesso à Justiça;⁶
- g) é uma Justiça altamente emotiva, que lida freqüentemente com aspectos cruciais da vida humana e, por isso, está sujeita a uma carga emocional muito grande;
- h) é uma Justiça mais barata, na medida em que somente haverá custas na via recursal e há a possibilidade de peticionar sem advogado ou utilizar os Defensores da União e os advogados dativos para representarem os interesses daqueles que não podem pagar por advogados particulares, razão pela qual causas que freqüentemente não eram resolvidas pelo Judiciário estão sendo levadas à discussão judicial, reduzindo o problema da chamada “litigiosidade contida”;
- i) é uma Justiça mais econômica, com uma estrutura mais enxuta

6 Conforme explica Francisco Gérson Marques de Lima, a aproximação da Justiça com o povo seria espetacular para o jurisdicionado, porque encontraria na magistratura uma aliada contra o abuso do poder público central; e, no reverso da moeda, a magistratura encontraria no povo a legitimidade que tanto lhe tem sido doutrinária e politicamente discutida (*O Supremo Tribunal Federal na crise institucional brasileira*. Fortaleza: ABC Editora, 2001, p. 157).

- do que a Justiça comum, embora muito mais eficiente;
- j) é uma Justiça que está sempre em busca de melhorias, visando reduzir a entrega da prestação jurisdicional e melhorar o atendimento à população;
 - k) é uma Justiça que busca parcerias, a fim de reduzir os custos e melhorar a prestação jurisdicional, por intermédio de convênios com universidades e outros órgãos;
 - l) é uma Justiça dinamizadora das economias locais, na medida em que injeta consideráveis somas de dinheiro nos pequenos municípios,⁷ especialmente porque, ao lado do surgimento dos JEFs, tem havido um movimento de interiorização da Justiça Federal, com a criação das varas federais previstas na Lei nº 10.772/2003.

Seriam estas as principais características dos JEFs – pelo menos as mais importantes para os fins do presente estudo.

Dentro desse quadro, a impressão geral é a de que devem ser depositadas nos JEFs todas as esperanças, embora eles tenham sido criados sem um suporte administrativo compatível com a sua importância. Os JEFs podem ser o único modo de restaurar a legitimidade do Poder Judiciário a curto ou médio prazo, além de possibilitar que as vias ordinárias, especialmente os TRFs e o STJ, sejam descongestionadas, conforme estão demonstrando as estatísticas processuais.

Feitas essas considerações, passa-se à análise do gerenciamento do processo judicial em face do novo rito previsto na Lei nº 10.259/2001, com a aplicação subsidiária da Lei nº 9.099/95. Dentro dos cinco enfoques da teoria geral da administração (tarefas, estrutura, pessoas, ambiente e tecnologia), o gerenciamento do processo judicial insere-se no conceito de “tarefas”, sendo que cada ato processual constituiria aquilo que os administradores chamam de “rotina”.

⁷ Sobre o assunto, v. SILVA, Luís Praxedes Vieira da. *Juizados Especiais Federais Cíveis*. Campinas: Millennium, 2002.

4 Tarefas: gerenciando o processo judicial

Está na hora de rever rotinas, procedimentos, hábitos consolidados durante décadas através de gerações mais antigas, tirar o mofo e inovar.

Idalberto Chiavenato, em *Gerenciando pessoas*.

As causas pela demora do processo, na maioria das vezes, fogem ao controle do magistrado. Por mais que trabalhe, o juiz jamais conseguirá concluir, com rapidez, os milhares de processos que estão sob sua condução.

Há poucos juízes, poucos funcionários, poucos instrumentos de trabalho, pouco investimento no Judiciário, o sistema processual é burocrático, sobretudo no que se refere aos recursos, além de existirem inúmeros outros problemas igualmente sérios que dificultam o desempenho da Justiça, como por exemplo, o aumento da taxa de litígios (explosão da litigiosidade), sem que os foros judiciais tenham capacidade de absorver essas demandas.⁸

Nem por isso o magistrado pode se conformar e aceitar as coisas como estão. É preciso criatividade, simplicidade, pragmatismo, inteligência e espírito inovador e empreendedor para poder alcançar a máxima efetividade processual com os poucos meios de que se dispõe.⁹

Barbosa Moreira já defendia que um dos enfoques da efetividade

8 Para um estudo mais aprofundado sobre as mazelas do Poder Judiciário brasileiro, recomendam-se os seguintes livros: DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. Saraiva: São Paulo, 1996; ROCHA, José de Albuquerque. *Estudos sobre o Poder Judiciário*. Malheiros, São Paulo, 1995. No que se refere especificamente à Justiça Federal, há um documento produzido pelo Conselho de Justiça Federal que merece uma especial atenção: CJF – Conselho da Justiça Federal. *A Justiça Federal através de documentos – análise documental*. *Série Pesquisas do CEJ – Centro de Estudos Judiciários*: Brasília, 1994.

9 Cf. LIMA, George Marmelstein. *Pela racionalidade dos expedientes forenses: o máximo de resultados com o mínimo de atos processuais*. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª região*. Brasília: TRF 1ª região, julho, 2003.

processual é a racionalidade e celeridade. O processo – dizia o famoso jurista – deve dar a quem tem razão tudo aquilo e exatamente aquilo a que ele tem direito de conseguir com o mínimo dispêndio de tempo e de energias.¹⁰

Ora, nada melhor do que a teoria geral da administração para auxiliar o juiz nessa tarefa de conseguir a efetividade do processo com o mínimo dispêndio de tempo e de energias. Afinal, desenvolver métodos para alcançar a eficiência, gastando o mínimo de tempo e de energias, é precisamente a finalidade da administração: *a administração não é um fim em si mesma, mas um meio de fazer com que as coisas sejam realizadas da melhor forma possível, com o menor custo e com a maior eficiência e eficácia.*¹¹

A administração científica, que começou a ser desenvolvida logo no início da Revolução Industrial, com Taylor à sua frente, defende ferrenhamente a organização racional do trabalho, com ênfase nas *tarefas* desempenhadas pelos funcionários, visando eliminar o desperdício, substituindo os movimentos inúteis por outros mais eficazes.

Logicamente, as idéias de Taylor e de seus seguidores não são tão bem aceitas atualmente quanto nos séculos XIX e XX, já que foram superadas por outras técnicas de gerenciamento mais modernas, especialmente as que valorizam o aspecto humano da organização. No entanto, a filosofia básica defendida pela Administração Científica permanece atual: a organização deve procurar a melhor maneira de se executar uma tarefa, a fim de que os recursos (pessoas, material, equipamentos) sejam aplicados da forma mais racional possível. É a eliminação do supérfluo, do retrabalho, do inútil. É fazer mais e melhor com menos. As palavras de ordem são: simplificação, objetividade, efetividade, eficácia, otimização e racionalidade.

Essa idéia bastante simples – racionalização dos expedientes forenses com vistas à eficiência – é capaz de acarretar uma verdadeira revolução dentro de uma vara federal.

10 MOREIRA, José Carlos Barbosa. Notas sobre o problema da 'efetividade' do processo. *Revista da Ajuris* 29. Porto Alegre: Ajuris, 1993, p. 80.

11 CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1993, p. 15.

No dia a dia forense, são inúmeras as práticas cartorárias que desafiam o bom senso pela ausência de lógica e pelo excesso de formalismo. É comum observar as secretarias trabalharem em círculos, quebrando a própria essência do processo, que, etimologicamente, significa “caminhar para frente”. São tantos carimbos, certidões, livros de tomo, protocolos, juntadas, que o servidor perde a noção do que está fazendo, alienando-se como o famoso personagem de Charles Chaplin no filme *Tempos modernos*.

O passo inicial para alcançar a máxima eficácia das tarefas desempenhadas é refletir e analisar cada ato que é praticado na secretaria. Por que é feito assim? Há mesmo necessidade de se fazer isso? Existe um modo mais eficiente de se atingir o mesmo resultado? O que outras organizações têm feito para agilizar essa rotina?

No âmbito dos Juizados Especiais Federais, há uma necessidade ainda maior de se buscar a simplificação e a racionalização dos expedientes forenses, com vistas à máxima efetividade do processo, já que é da essência dos JEFs a procura pela simplicidade, pela objetividade e pela celeridade.

Nos exemplos abaixo, serão apresentadas algumas idéias que podem ser aplicadas nos JEFs que procuram seguir o princípio de racionalização defendido pela Administração Científica, já com o necessário *upgrade* fornecido pelas modernas técnicas gerenciais que se preocupam com o aspecto humano.

4.1 A enxurrada de demandas revisionais: idéias para os processos em massa

Ainda em 2001, o Conselho de Justiça Federal houve por bem reduzir, temporariamente, a competência dos JEFs, minimizando a sobrecarga de trabalho nos momentos iniciais de instalação. Decidiu-se que os Juizados Especiais Federais Cíveis seriam competentes para julgar apenas as causas envolvendo benefícios previdenciários e assistenciais (Resolução 252, de 18 de dezembro de 2001).

A medida foi salutar, mas não conseguiu impedir a grande procura pelo novo rito. Houve uma demanda muito grande de feitos revisionais (re-

visão de benefícios previdenciários), muitos deles baseados na atualização do valor dos benefícios com base no IGP-DI. Tratava-se de uma tese nova que ainda não estava pacificada no âmbito dos tribunais superiores.

A solução que vários juízes adotaram para evitar a sobrecarga desnecessária de trabalho foi determinar a suspensão dos processos enquanto os tribunais superiores debatiam e pacificavam a questão, com base no art. 14, §5º, da Lei dos Juizados Especiais Federais, que permite a suspensão de todos os processos nos quais a mesma controvérsia jurídica esteja estabelecida enquanto se julga a uniformização de jurisprudência.

Alguns juízes foram além da simples suspensão dos processos, dispensando a numeração das folhas dos autos e até mesmo a autuação das referidas ações de revisão com base no IGP-DI. Intuitivamente, aplicou-se uma das principais regras da administração científica: os atos inúteis devem ser eliminados.

Em setembro de 2003, o Supremo Tribunal Federal findou por decidir em favor do INSS, declarando que o pleito dos segurados não tinha suporte constitucional (RE 376-846).

Mais uma inovação ganhou fama logo após a decisão do STF: a tese da improcedência *"prima facie"*. Os juízes que haviam suspenso os processos enquanto os tribunais superiores pacificavam a matéria resolveram julgar desde logo todos os feitos, indeferindo os pedidos, independentemente de citação do INSS.

Embora a técnica seja polêmica, o certo é que foram poucos os segurados que recorreram da decisão, fazendo com que os processos transitassem em julgado rapidamente, evitando a prática de inúmeros atos desnecessários, gerando economia de tempo e de trabalho para os juízes e para os servidores, já que, mais cedo ou mais tarde, o pedido seria mesmo rejeitado.

Seguindo mais uma nova tendência que veio a ganhar notoriedade, foi desenvolvida a técnica de audiência coletiva pública, onde os processos com a mesma tese são julgados conjuntamente, evitando a prática de expedientes isolados para cada feito.

12 "Na atualização monetária dos salários-de-contribuição de benefício concedido após março de 1994, deve-se computar os índices, mês a mês, com inclusão do IRSM de fevereiro de 1994 (39,67%)". (STJ, RESP 411345/SC, DJU 15.9.2003).

Outra demanda que tirou o sono de vários magistrados foi a revisão dos benefícios concedidos entre março de 1994 e fevereiro de 1997, com base no IRSM de fevereiro de 1994.¹²

Nesse caso, ao contrário da correção com base no IGP-DI, o posicionamento dos tribunais superiores é favorável aos segurados, de tal modo que os pedidos fatalmente serão julgados procedentes se realmente se enquadrarem na situação descrita. Portanto, deveria ser desenvolvido um procedimento ágil, que levasse à rápida expedição da requisição de pequeno valor (RPV).

A primeira medida adotada foi buscar esclarecer a população sobre o real significado do entendimento jurisprudencial. As filas nas portas dos JEFs se avolumavam, quase sempre por ignorância dos segurados ou por equivocada divulgação da imprensa. Muitos juízes exerceram o papel de relações públicas, indo diretamente aos noticiários informar, em linguagem clara e simples, quais os segurados que tinham direito e como deveriam proceder.

Para evitar as filas, permitiu-se o protocolo de petições pelo correio, por telefone ou pela internet, disponibilizando aos segurados uma espécie de “kit juizado” que facilitaria a instrução do pedido e o acompanhamento do processo.

Vários juízes dispensaram o despacho inicial (cite-se), determinando que os autos fossem ao INSS independentemente de qualquer ato judicial. Os próprios autos serviriam de mandado, eliminando a trabalhosa confecção de um expediente autônomo, o que acelera consideravelmente a tramitação do feito.

Outra evolução ocorreu quando algumas unidades dos Juizados Especiais Federais entraram em acordo com a Procuradoria do INSS, possibilitando que as contestações idênticas nos feitos meramente de direito fossem substituídas por uma certidão do servidor do Juizado, na qual seria informado que a contestação-padrão estaria depositada em cartório e/ou publicada na internet, dispensando a juntada de uma nova contestação em cada processo.

No mesmo sentido, os juízes passaram a adotar, nesses feitos repetitivos, a sistemática da sentença-padrão ou “sentença paradigma”, em que o juiz profere a sentença-padrão, que é publicada no *Diário Oficial* e na internet e, nos feitos idênticos subseqüentes, ao invés de ser proferida uma nova sentença, é colocada uma certidão da secretaria in-

formando a extensão do julgado.

Obviamente, a adoção de todas as sugestões acima e outras ainda mais eficazes não retirará a ausência de lógica do modelo atual, em que cada um dos processos levado ao Judiciário é tratado autonomamente, exigindo a repetição dos expedientes forenses.

O melhor seria desenvolver, em nível legislativo, um novo sistema que privilegiasse as ações coletivas ou permitisse que o juiz concedesse eficácia *ultra partes* ou *erga omnes* às suas decisões nesses processos individuais que tenham por objeto direitos individuais homogêneos, após reiteradas decisões de procedência sobre a matéria.¹³

4.2 Conciliações

A Lei dos Juizados Especiais Federais trouxe uma inovação que os juízes federais desconheciam: a possibilidade de acordo.

Ainda não é possível afirmar até que ponto a novidade trouxe vanta-

13 Essa e outras interessantes soluções estão em um documento intitulado “Elementos para reforma do Código de Processo Civil – sugestões dos juízes federais”, que se encontra disponível no portal da Ajufe (<http://www.ajufe.org.br>). No mais, há uma farta bibliografia tratando da agilização da prestação jurisdicional: COELHO, Sacha Calmon Navarro. Direito do jurisdicionado à rápida prestação jurisdicional. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995. DIAS, Francisco Barros. Direito do jurisdicionado à rápida prestação jurisdicional. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995. LIPPMAN JÚNIOR, Edgard Antônio. Direito do jurisdicionado à rápida prestação jurisdicional. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995. PIZZOLATTI, Rômulo. Direito do jurisdicionado à rápida prestação jurisdicional. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995. ROSA, Fábio Bittencourt da. Judiciário: diagnóstico da crise. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995. SCARTEZZINI, José Tadeu Flaquer. Em busca da celeridade na prestação jurisdicional. *Revista Direito Federal* nº 41, Brasília: Ajufe, 1994. TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A efetividade do processo e a reforma processual. *Revista da Ajuris* 59, Porto Alegre: Ajuris, 1993. O aprimoramento do processo civil como pressuposto de uma Justiça melhor. *Revista da Ajuris* 57, Porto Alegre: Ajuris, 1993. VELLOSO, Caio Mário da Silva. Problemas e soluções na prestação da Justiça. *Revista Direito Federal* nº 28, Brasília: Ajufe, 1991. Do Poder Judiciário: como torná-lo mais ágil e dinâmico: efeito vinculante e outros temas. *Revista Direito Federal* nº 59, Brasília: Ajufe, 1998. WASHINGTON, José Adroaldo. Justiça mais ágil. *Revista Direito Federal* nº 37, Brasília: Ajufe, 1993. Direito do jurisdicionado à rápida prestação jurisdicional. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995.

gens ou apenas dificultou mais o trâmite dos feitos. Alguns juízes estão obtendo êxito nas conciliações; outros estão sentindo bastante dificuldade, chegando ao ponto de simplesmente abolir a audiência de conciliação.

O certo é que nem sempre a audiência de conciliação será útil. Em muitos casos, o Poder Público é intransigente ou oferece acordos inaceitáveis. E como as matérias se repetem com certa frequência, é possível prever os casos em que não haverá acordo, podendo-se dispensar a designação de audiência de conciliação nessas hipóteses.

Há situações, porém, em que o acordo é a melhor solução. Citam-se, por exemplo, as ações envolvendo os contratos habitacionais firmados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, já que a CEF/Engea está oferecendo propostas muito boas aos mutuários, de tal modo que, algumas vezes, a dívida é reduzida a um patamar menor do que aquilo que o mutuário pede.¹⁴

O próprio INSS, em algumas unidades da Federação, está realizando acordos, o que é muito interessante, já que a conciliação é o modo mais rápido de se solucionar uma lide, além de ser menos onerosa e menos desgastante para as partes.

Dentro dessa temática, recomenda-se a leitura de um interessante artigo sobre “A técnica de acordos na Justiça Federal”,¹⁵ do juiz federal Antônio Schenkel do Amaral e Silva, em que são apresentadas dicas práticas ao magistrado sobre como proceder na audiência de conciliação, aumentando consideravelmente o percentual de acordos.

4.3 Desburocratizando as perícias e as audiências

A remoção de entulhos burocráticos, consequência direta da apli-

14 A respeito: SANTOS, Erivaldo Ribeiro dos. A conciliação nas causas do Sistema Financeiro da Habitação. *Revista CEJ* nº 24, Brasília: CJF, 2004, pp. 9/12.

15 SILVA, Antônio Schenkel do Amaral. A técnica de acordos na Justiça Federal. *Revista Direito Federal*, nº 75/76, Brasília: Ajufe, 2004, pp. 87/99. O mesmo juiz possui também um interessante artigo tratando especificamente sobre “Acordos nos Juizados Especiais Cíveis”, onde narra sua experiência à frente do Juizado Especial Federal de Blumenau. O artigo encontra-se disponível no portal do Tribunal Regional Federal da 4ª região: (<http://www.trf4.gov.br>).

cação dos princípios da simplicidade, da informalidade, da celeridade e da oralidade, deve afetar também as perícias e audiências realizadas no âmbito dos JEFs.

No caso das perícias, não é sempre necessário todo aquele rito infundável em que se nomeia o perito, arbitram-se seus honorários, apresentam-se os laudos, designa-se audiência de esclarecimento, etc. Muito melhor, mais rápido, mais barato e mais eficiente é incentivar a oralidade, a livre apreciação da prova, a concentração do procedimento e o contato imediato entre juízes, partes, testemunhas, peritos, etc.

Como há um grande número de perícias médicas a serem realizadas nos JEFs, já que muitas vezes a discussão gira em torno de aferir a capacidade laborativa do segurado, várias sugestões podem ser apresentadas para agilizar essa perícia.

Por exemplo, o magistrado pode permitir que a parte apresente um laudo firmado por um médico conveniado ao SUS e, após, pode possibilitar que o INSS apresente sua análise, inclusive com consulta médica ao autor. Confrontando os dois laudos, o magistrado pode firmar seu convencimento em audiência única, que pode contar com a presença de um médico de confiança do juiz. Em alguns Juizados, é disponibilizado um formulário a ser preenchido pelo médico, a fim de tornar o laudo mais completo.

Podem ser firmados convênios com universidades no intuito de baratear os custos e agilizar a perícia, adotando o princípio gerencial que recomenda a busca de parceiros externos capazes de melhorar a qualidade dos serviços e reduzir os custos.

Várias unidades disponibilizam aos médicos-peritos um espaço (ambulatório) dentro do Juizado para a realização das perícias. Há ainda alguns juízes que designaram médicos para ocupar funções comissionadas dentro do Juizado, o que também pode ser uma boa solução, embora limitada, diante da infinidade de especialidades médicas que os processos dos Juizados exigem (ortopedia, psiquiatria, oftalmologia, cardiopatia, medicina do trabalho, etc.).

Após vários casos analisados, o próprio juiz passa a adquirir um rudimentar conhecimento médico, familiarizando-se com o Código Internacional de Doenças, momento em que pode dispensar a realização de perícia nas hipóteses de doenças incapacitantes que mais se repetem,

como Aids, câncer, cardiopatia grave, entre outras.

As audiências também devem ser simples e rápidas. É totalmente dispensável a redução a termo dos depoimentos das partes e das testemunhas, sendo suficiente que os depoimentos sejam gravados em arquivos sonoros. Veja-se que não há necessidade nem mesmo de degravação posterior, bastando que o arquivo sonoro fique disponível ao público, de preferência em arquivo digital na internet.¹⁶

A sentença pode seguir a mesma sistemática: a fundamentação é toda gravada em arquivo sonoro, transcrevendo-se nos autos tão-somente o seu dispositivo, proporcionando, além de celeridade, economia de papel.

4.4 A reengenharia processual: do juiz-burocrata ao juiz-empREENDEDOR

O que se deseja, com os exemplos acima, é que haja uma conscientização por parte dos magistrados e dos servidores acerca da necessidade de realizar uma verdadeira reengenharia processual em

16 “Os princípios da oralidade e da celeridade são incompatíveis, por exemplo, com as arcaicas máquinas de escrever e os tradicionais carimbos. Esses mobiliários são inconciliáveis com a Justiça do Terceiro Milênio, por isso as salas de audiências dos Juizados Especiais só podem ser concebidas com gravadores, microcomputadores ou o uso da estenotipia computadorizada com decodificação em tempo real. A informatização e a instalação moderna da Justiça Especial são imperiosas, sob pena de violarmos o princípio da oralidade, e em muito pouco tempo, frustrarmos a esperança do processo rápido, dessa vez descumprindo o princípio da celeridade. Todos nós conhecemos as causas e as razões que impedem um juiz da Justiça tradicional de designar mais de duas audiências de instrução por tarde. São as vetustas máquinas de escrever, geralmente com problemas mecânicos, as deficiências pessoais dos datilógrafos, os incidentes que surgem em face das divergências havidas entre juiz e advogado na colheita da prova testemunhal, quanto à compreensão da pergunta e, principalmente quanto à resposta e o seu correspondente registro. Todos esses fatores fazem com que as audiências se prolonguem muito mais do que o programado, impedindo que se cumpra a pauta diária. Não tenho dúvidas de que se fossem gravadas ou registradas mediante a estenotipia computadorizada, atendendo ao princípio da oralidade, teriam os juízes condições de ampliar o número de designações de audiências de instrução por dia” (CALMON, Eliana. A democratização da Justiça. *Revista do CEJ*, nº 3, Brasília: CJF, 1997).

razão da adoção do rito do Juizado Especial. *A reengenharia propriamente é o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos de desempenho, tais como custos, qualidade, atendimento e velocidade.*¹⁷

Não basta reformular o que já existe ou fazer mudanças tímidas que deixem a estrutura básica do processo intacta. Não se trata de fazer remendos – de retocar os sistemas existentes para funcionarem melhor. Fazer uma reengenharia processual, que é o espírito da Lei dos Juizados Especiais Federais, significa abandonar os velhos dogmas do *Código de Processo Civil* e começar de novo.

Não se deve ter medo de criar novas técnicas, testar métodos experimentais, ousar até onde for possível, desde que respeitado o devido processo, logicamente. É a busca contínua e obcecada por melhorias, que os japoneses chamam de *kaisen*.

Também não se deve ter qualquer receio em copiar, aplicar e aperfeiçoar as boas idéias desenvolvidas por outros juízes, desde que em benefício da efetividade do processo e do jurisdicionado. Afinal, “*a imitação é o primeiro passo da inovação*”.¹⁸

Esse processo de imitação das melhores práticas é o que os administradores chamam de *benchmarking*: as experiências de sucesso vivenciadas por uma organização podem servir como parâmetro para a evolução e melhoria de outra.

Não é mais aceitável aquela mentalidade de que as boas práticas utilizadas por outros magistrados ou outras varas não devem ser seguidas. A vaidade deve ser deixada de lado em favor da contínua melhoria da prestação jurisdicional.

No mesmo sentido, deve haver uma ampla divulgação e compartilhamento das melhores práticas entre os Juizados Especiais

17 HAMMER, Michel & CHAMPY, James. *Reengenharia: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência*. 30ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 22.

18 SHIBA, Shoji; GRAHAN, Alan; WALDEN, David. *TQM – Quatro revoluções na gestão da qualidade*. Porto Alegre: Bookman, 1997, p. x.

Federais, o que de certo modo tem sido possível graças ao empenho do Conselho da Justiça Federal, por meio da realização de “Mostras da Qualidade” e de seminários e congressos sobre a “Administração da Justiça” e sobre os “Juizados Especiais Federais”, onde se procura divulgar o que está sendo desenvolvido, em âmbito nacional, para melhorar a qualidade dos serviços judiciais.

Na V Mostra da Qualidade, por exemplo, foram apresentados inúmeros trabalhos interessantes visando modernizar os processos na área judiciária e melhorar o atendimento ao cidadão, entre os quais destacamos os que podem ser úteis aos JEFs:

- a) gerenciador de audiências e perícias judiciais: *software* desenvolvido na 2ª Vara de Foz do Iguaçu (SJPR) que organiza e controla as audiências e as perícias judiciais;
- b) otimização da sistemática de intimações pessoais nos Juizados Especiais Federais: programa desenvolvido pelo JEF de Florianópolis (SJSC) que possibilita a realização de intimação eletrônica, inclusive com o envio da íntegra das decisões, despachos, sentenças e atos de secretaria;
- c) livro de sentença virtual: programa de informática desenvolvido na 2ª Vara de Foz do Iguaçu (SJPR) que substitui os livros de registro de sentenças em papel;
- d) requisição eletrônica de pagamento: programa de informática desenvolvido pelo TRF da 4ª região que possibilita o envio eletrônico de requisições de pagamento;
- e) sistema de auto-atendimento: sistema desenvolvido pelo JEF de Blumenau, em que advogados e seus estagiários, partes e peritos podem utilizar um espaço reservado no cartório para agilizar o trâmite processual, realizando procedimentos que normalmente seriam praticados pela secretaria (protocolo e juntada de petições, preenchimento de RPV e precatórios), sob a orientação de um servidor. Segundo o idealizador do serviço, a sala de auto-atendimento reduz as filas no balcão e economiza o tempo dos servidores nessas atividades de rotina, já que o trabalho se reduz à conferência posterior do serviço realizado pelos advogados e estagiários.

5 Organização: a estrutura funcional dos JEFs

No tópico anterior, o enfoque foi voltado para as tarefas, rotinas ou procedimentos adotados no âmbito dos JEFs, demonstrando como os princípios da eficiência defendidos pela administração científica podem ajudar na aceleração da tramitação dos processos, especialmente quando esses mesmos princípios são adequados a métodos mais humanistas que as novas técnicas de gerenciamento defendem. Agora, o enfoque será a *estrutura ou organização* dos JEFs. A influência não será mais da Administração Científica (Taylor), mas da Administração Clássica, que teve em Fayol seu principal expoente.

A administração clássica procura estruturar a organização em vários segmentos, horizontais e verticais, de modo a especializar setores para melhor desempenhar as funções que lhes são incumbidas. As palavras-chave são: especialização, departamentalização e divisão do trabalho.

Embora os princípios da administração clássica já estejam parcialmente superados, o certo é que toda organização necessita dividir tarefas e fixar uma linha de comando e autoridade, especializando órgãos, desenhando cargos e estipulando responsabilidades.

Nos Juizados Especiais Federais, assim como em todos os órgãos do Judiciário, também há, naturalmente, a divisão de tarefas entre diversos órgãos. A divisão ocorre tanto verticalmente quanto horizontalmente, conforme se verá a seguir.

5.1 Estrutura vertical: reduzindo os níveis hierárquicos

Nos Juizados Especiais Federais, é possível verificar uma estrutura vertical em que o juiz titular, ao lado do juiz substituto, está no topo da hierarquia. Abaixo do juiz, está o diretor de secretaria, seguido pelos supervisores de seção e, finalmente, pelos demais servidores e estagiários. Cada juiz (titular e substituto) possui um pequeno *staff* (assessoria), responsável pela organização do gabinete e que se mantém diretamente vinculado ao respectivo juiz. Vale mencionar que o juiz federal substituto não está subordinado ao juiz titular, já que cada um possui uma atuação paralela, sem hierarquia.

Em síntese, a estrutura vertical segue a ordem seguinte: juiz → diretor de secretaria → supervisores de seção → servidores e estagiários.

Há, é certo, algumas situações anômalas, difíceis de enquadrar, como a dos peritos, a dos advogados dativos, a dos conciliadores, entre outros. No entanto, de um modo geral, a linha de comando dos JEFs segue o modelo antes descrito.

Dentro dessa estrutura, o juiz, o diretor de secretaria e os supervisores podem ser considerados *órgãos de administração* e, por isso, são responsáveis pelo planejamento, organização, direção e coordenação das atividades desenvolvidas dentro do Juizado. Eles equivalem aos gerentes das empresas privadas.¹⁹

Isso não significa dizer que os demais agentes não precisam estar envolvidos nos assuntos administrativos. Como se verá, é uma tendência ampliar a participação de todos os servidores no gerenciamento das organizações (administração participativa).

Também não significa dizer que a hierarquia é rígida e inflexível, tal qual uma organização militar. Pelo contrário, é pacífico entre os administradores que o modelo hierarquizado está em declínio, devendo haver uma diminuição do distanciamento hierárquico entre os diversos escalões funcionais.²⁰

5.2 Estrutura horizontal: em busca de um modelo ideal

19 Eis um interessante conceito de gerente: *gerente é aquele que, usando os instrumentos de planejamento e controle tecnologicamente mais adequados, assume na gestão de seus programas e projetos um comportamento flexível, integrador de equipe e criativo, buscando disciplinadamente otimizar os custos, os prazos e a qualidade com vistas à plena satisfação do cliente/usuário* (AFFONSO, José. *A primeira lei: eficácia e economia na gestão de empresas*. São Paulo: Prentice Hall, 2003, p. 2000).

20 *O caminho é a redução da distância entre o topo e a base da estrutura organizacional e aproximar o nível decisório do nível operacional. Tirar a gordura intermediária entre o cérebro e os músculos da organização. Está em percurso uma nova revolução industrial. As relações de poder sofrerão uma reviravolta: as relações verticais do tipo chefe versus subordinado estão cedendo lugar para as relações horizontais e laterais de interdependência entre unidades do mesmo nível. (...) O que está por trás de toda essa mudança é a necessidade de administrar as pessoas mais de perto. De aproximá-las da alta direção. De senti-las e percebê-las. De permitir que elas realmente trabalhem com o coração e com a inteligência e não apenas com os músculos e com os hábitos.* CHIAVENATO, Idalberto. *Gerenciando pessoas: o passo decisivo para a administração participativa*. 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 1997, p. 21.

Pela departamentalização, é possível dividir a estrutura da organização em setores ou seções, que passam a ser responsáveis por uma atividade específica e própria dentro da unidade.

A departamentalização dos Juizados foi definida pelos próprios Tribunais Regionais Federais e, por esse motivo, varia de região para região – e é bom que assim seja, tendo em vista as peculiaridades e possibilidades humanas e materiais de cada local.

Na maior parte das regiões, a estrutura dos JEFs é bem mais “enxuta” do que a das demais varas, tendo sido eliminadas diversas funções comissionadas, como a de assistente-datilógrafo (FC-04), a de secretário do diretor de secretaria (FC-03), a de supervisor do setor de pesquisa de jurisprudência (FC-05), entre outras.

A supressão dessas funções não necessariamente pode ser vista como algo negativo, já que a moderna administração defende o enxugamento e o achatamento da estrutura das organizações, tornando-as mais dinâmicas e econômicas. É o que os administradores chamam de *downsizing*.

E realmente não há mesmo sentido, por exemplo, em existir um setor de pesquisa de jurisprudência nos dias de hoje, quando o acesso aos bancos de dados jurisprudenciais é simples e barato, podendo ser realizado, sem qualquer problema, pela própria assessoria do juiz.²¹ Também não há necessidade de um secretário de diretor de secretaria, sendo bem mais interessante que a referida função comissionada seja destinada a outras seções mais úteis.

De qualquer modo, analisando a situação atual, sente-se a falta de alguns setores estratégicos como, por exemplo, o de informática e telefonia. Afinal, como a comunicação de inúmeros atos pode ser realizada por correio eletrônico ou por telefone, é interessante que exista um setor próprio para realizar esses serviços. Também faz falta um setor específico para organizar as perícias, pois é grande o número de processos em que

21 A propósito, o próprio Conselho da Justiça Federal oferece um serviço chamado “Central de Atendimento aos Juízes Federais – Caju”, pelo qual é possível obter qualquer acórdão na íntegra, artigos (inclusive de autores estrangeiros), trechos de livros, entre outras informações. O serviço é bastante eficiente e rápido, podendo o material ser entregue via correio eletrônico ou via malote.

há necessidade de exames técnicos, bem como um setor para organizar as audiências de conciliação e um setor de cálculos próprio para o Juizado.

Em nossa ótica, a estrutura ideal de uma unidade do Juizado Especial Federal Cível deveria conter, pelo menos, os seguintes setores:

- a) *setor de distribuição e protocolo* – é o setor responsável pelo recebimento e cadastramento de petições e autuação e baixa dos processos. Com os Juizados Virtuais, também teria a função de digitalizar os documentos, caso não exista um setor específico para isso;
- b) *setor de atendimento e atermação* – é um dos mais importantes setores dentro do Juizado, vez que está em contato direto com o público e, por isso, precisa ter uma boa noção em excelência no atendimento. A apatia, a rudeza, a arrogância, a impaciência e a má vontade são características que devem passar longe do setor de atendimento, cujos servidores devem estar sempre de bom humor, serem educados, prestativos, pacientes e capazes de prestar com segurança todas as informações necessárias. A atermação também exerce relevante função, na medida em que é responsável pela transformação dos lamentos do autor em uma petição inicial e conseqüentemente em um processo judicial, razão pela qual se exige do servidor responsável uma profunda capacidade de lidar com o público e, ao mesmo tempo, bons conhecimentos jurídicos. Seria interessante que houvesse o apoio de um assistente social para melhor atender ao público;
- c) *setor de conciliação* – é preciso existir um setor de conciliação com servidores dotados de um amplo conhecimento jurídico e em técnicas de negociação. Dentro do setor, deve existir um servidor com habilitação para realizar os cálculos judiciais, a fim de que o acordo possa ser debatido com base em números exatos e não em mera especulação. Seria interessante que a função de conciliador fosse remunerada, a fim de diminuir o amadorismo e o improvisado;
- d) *setor de controle de audiências* – tendo em vista o elevado número de audiências, é fundamental que haja um setor específico para coordenar a realização desse ato. Com isso, otimiza-se o tempo, evitando o constante cancelamento de audiências. Trata-se de um dos setores mais “enxutos” dentro do Juizado, bas-

tando um ou dois servidores para dar conta do recado, conforme a quantidade de audiências;

- f) *setor de informática e telefonia* – com a possibilidade de comunicação dos atos processuais via correio eletrônico ou via telefone, é interessante que exista um setor específico para desempenhar essas tarefas e controlar o fluxo de informações dos Juizados. A telefonia poderia funcionar nos moldes dos chamados *call-centers* das grandes corporações, prestando informações aos usuários, realizando as intimações ou mesmo reduzindo a termo os pedidos que fossem feitos;
- g) *setor de controle de perícias* – sendo um dos procedimentos mais complexos e que mais interferem na celeridade processual, é preciso que exista dentro do Juizado um setor específico para controlar a realização das perícias, mantendo contato permanente com os peritos e com as partes. Seria interessante também que, nos Juizados Especiais mais movimentados, fossem criados cargos de médicos e assistentes sociais para auxiliar nas perícias;
- h) *setor de cálculos* – é praticamente unânime entre os juízes dos JEFs que o setor de cálculo é a espinha dorsal do novo rito, especialmente porque há obrigatoriedade de que sejam líquidas as sentenças (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 9.099/95). É útil que existam vários servidores especializados (contadores) atuando no setor de cálculos;
- i) *setor de digitalização de documentos* – com os Juizados Especiais Virtuais, será necessário um setor para digitalizar os documentos que comporão os autos digitais e para controlar a segurança e autenticidade das informações;
- j) *setor de execução* – é importante que exista um setor trabalhando unicamente com a execução do julgado, já que esse é o momento em que a parte vencedora irá satisfazer seu crédito. Este setor deverá estar remotamente ligado aos bancos de dados dos órgãos demandados (INSS, CEF, União), visando agilizar o controle do cumprimento das ordens judiciais;
- k) *gabinete dos juízes* – apesar de os casos que tramitam no Juizado não serem, por natureza, muito complexos, é preciso que continue existindo a assessoria dos juízes, especialmente para ajudar

na elaboração das decisões e sentenças em que a discussão é unicamente de direito (processos repetitivos). São suficientes dois servidores por juiz: o oficial de gabinete e um auxiliar. Esse gabinete pode, inclusive, ser compartilhado entre o juiz titular e os juízes substitutos, otimizando o espaço físico e os recursos humanos.

Seria essa a estrutura ideal de um Juizado. Logicamente, diante das limitações atualmente existentes, alguns desses setores podem ser condensados e/ou fundidos. Por exemplo, a tarefa do setor de digitalização de documentos pode ser realizada pelo setor de distribuição e protocolo. Os setores de controle de audiências, de conciliação e de perícias podem trabalhar em conjunto. A atividade do setor de informática e telefonia pode ser realizada pela própria secretaria, e assim por diante.

A quantidade de pessoal de cada setor vai variar conforme a demanda. Sugere-se, porém, que em cada Juizado existam pelo menos 30 servidores para cada 5 mil processos, especialmente para que possa haver o atendimento ao público nos dois expedientes. Deve-se aumentar, do mesmo modo, o número de juízes auxiliares (juízes substitutos), tendo em vista a quantidade de audiências a serem realizadas.

Em grande parte dos JEFs hoje em funcionamento, a estrutura está muito aquém desse modelo ideal, especialmente pela grande quantidade de processos que tramitam nessas unidades, pelo enxugamento excessivo das funções comissionadas levado a cabo pelos Tribunais Regionais Federais e pelo pequeno número de juízes auxiliares.

Vale ressaltar que algumas unidades dos Juizados Especiais Cíveis já recebem uma quantidade maior de processos do que todas as varas comuns juntas dentro de uma mesma seção judiciária, o que demonstra que é preciso ampliar a quantidade de Juizados Especiais Federais e

22 Em palestra proferida em outubro de 2003, no CJF, intitulada “Panorama estrutural e estatístico da Justiça Federal no Brasil – tendências para o futuro”, o juiz federal Flávio Dino demonstrou com números concretos que a falta de estrutura dos Juizados Especiais Federais levará a um colapso do modelo atual, tendo em vista que o número de processos nos JEFs deve se equiparar aos das varas da Justiça Federal em um prazo relativamente curto (um a cinco anos).

aumentar a estrutura das unidades existentes.²²

O mesmo raciocínio vale para as turmas recursais, que funcionam, em regra, com uma estrutura precária e sem as mínimas condições de decidir em prazo razoável todos os processos que lhes chegam. É fundamental que sejam criados cargos e funções próprias para as Turmas Recursais, evitando que esses órgãos se tornem mais um “gargalo” dos processos que tramitam nos Juizados Especiais Federais.

6 Recursos humanos: gerenciando pessoas

Gerenciar pessoas é, sem dúvida, uma das atividades mais complicadas para o administrador. Afinal, cada ser humano possui sua própria individualidade e não pode ser tratado como uma máquina.

Tanto a administração científica (Taylor) quanto a administração clássica (Fayol) deixam a desejar na abordagem do aspecto humano. A primeira, com sua obsessão pelas tarefas desempenhadas pelos trabalhadores, e a segunda, com o foco voltado unicamente para a estrutura da organização, esquecem que o ser humano é a própria razão de ser da empresa.

Foi nesse contexto que, por volta da década de 20 do século passado (XX), surgiu, dentro da administração, a teoria das relações humanas, visando corrigir a forte tendência à desumanização do trabalho decorrente da aplicação de métodos rigorosos aos quais os trabalhadores deveriam forçosamente se submeter.

O principal expoente dessa teoria foi Mayo, executou de uma pesquisa conhecida como *experiência Hawthorne*, onde ficou demonstrada a importância do clima organizacional e das relações interpessoais para o sucesso das empresas.

É a partir daí que os administradores passam a se preocupar com os fatores relacionados ao comportamento das pessoas, analisando a motivação dos trabalhadores, o papel da liderança dentro das organizações, o treinamento e outros aspectos correlatos.

Nos tópicos seguintes, serão abordados alguns desses aspectos, tendo em vista os recursos humanos dos Juizados Especiais Federais.

6.1 Os servidores

Atualmente, está cientificamente comprovado que o chamado “clima organizacional” constitui um importante fator de aumento da eficácia e do desempenho das organizações. Por isso, os administradores devem se empenhar em tornar a convivência interorganizacional a melhor possível, reduzindo os conflitos internos e estimulando o potencial de cada servidor, seja individualmente, seja em equipe.

As sugestões para que ocorra um bom relacionamento humano dentro do Juizado Especial Federal podem ser sintetizadas nas seguintes premissas:

- a) *adoção pelo juiz, diretor de secretaria e supervisores do estilo de liderança Y (democrático) ao invés do estilo X (autoritário):* cada gerente possui uma técnica diferente de lidar com as pessoas. Alguns são mais rígidos e adotam uma postura autoritária e distante; outros são mais abertos e procuram dialogar e conhecer as pessoas que com eles trabalham, sem qualquer ranço de autoritarismo ou de arrogância. Esses dois extremos correspondem aos estilos de liderança que Douglas McGregor chamou de Teoria X (autoritária) e Teoria Y (democrática). A Teoria X ou estilo tradicional de liderança parte da premissa de que as pessoas são indolentes e preguiçosas e são incapazes de autocontrole e autodisciplina. Por isso, o estilo é rígido, duro, autocrático, de modo que a função do administrador se limita a fazer com que as pessoas trabalhem dentro das regras previamente estabelecidas pela direção. Por sua vez, a Teoria Y ou estilo moderno de liderança pressupõe que as pessoas não necessariamente sentem desprazer em trabalhar, sendo, portanto, capazes de assumir responsabilidades, com autocontrole e autodisciplina. Aqui, o estilo de administração é dinâmico e aberto, extremamente democrático, criando oportunidades, liberando potencialidades, removendo obstáculos, encorajando a iniciati-

23 CHIAVENATO, Idalberto. *Gerenciando pessoas: o passo decisivo para a administração participativa*. 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 1997, p. 33.

va pessoal, promovendo o desenvolvimento profissional, através da orientação quanto aos objetivos a serem alcançados.²³ Não parece haver dúvida de que o melhor estilo dentro de uma estrutura judiciária é o mais próximo possível da Teoria Y, especialmente nos JEFs que se caracterizam pela abertura e pela simplicidade;

- b) *aplicação da administração participativa*: a adoção da Teoria Y de liderança leva, invariavelmente, a um modelo de administração participativa, em que a gestão da organização passa a ser descentralizada, menos controladora e mais flexível. Certamente, a administração participativa é o melhor modelo para o Juizado. A estrutura burocrática, dos carimbos, memorandos, ofícios, livros de tomo e protocolo, típica das administrações não-participativas, não mais funciona no contexto atual, em que o fluxo de informações deve escoar com facilidade, sem necessidade de percorrer os tortuosos labirintos da “burrocracia”;
- c) *estímulo à capacidade de inovação, autodisciplina e criatividade dos servidores, permitindo a tomada de decisões em todos os níveis organizacionais*: quem conhece de perto os servidores da Justiça Federal sabe que o quadro de pessoal é um dos mais qualificados do Brasil, comparável ao das melhores empresas privadas. A grande maioria dos servidores possui nível superior, muitas vezes com pós-graduação e com interesse em crescer profissionalmente. Os servidores são, definitivamente, o que a Justiça Federal tem de melhor. Por isso, o que se deve fazer é que eles participem ativamente da construção do novo modelo de Justiça. Os servidores devem ter a liberdade de pensar e de refletir sobre seu trabalho, sempre procurando melhorar o desempenho de sua atividade. Não é razoável que existam servidores com a única atribuição de juntar petições, numerar folhas ou expedir mandados. Afinal, “*trabalhos simples e repetitivos tendem a se tornar monótonos e maçantes, afetando negativamente as atitudes do trabalhador e reduzindo a sua eficiência*”.²⁴ Um

24 CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1993, p. 149.

rodízio constante entre as tarefas desempenhadas por cada servidor também pode ser uma forma de diminuir a monotonia, fazendo com que o servidor se sinta estimulado a obter novos conhecimentos. Vale também delegar responsabilidades aos servidores, inclusive para a prática de atos com certa complexidade, a fim de fazer com que eles se sintam responsáveis pelo sucesso da instituição. Os administradores chamam esse processo de delegação de responsabilidade de *empowerment*;

- d) *motivação dos servidores*: os gerentes da Justiça (juízes, diretores de secretaria e supervisores) devem estar sempre preocupados com a motivação dos servidores²⁵, fazendo com que vistam a camisa da instituição, sabendo o real significado de seu papel social;²⁶
- e) *treinamento e aperfeiçoamento contínuos*: o treinamento dos servidores deve ser constante e deve englobar tanto disciplinas jurídicas (direito previdenciário e direito processual, por exemplo) quanto assuntos que ajudarão na qualidade do serviço (excelência no atendimento, como lidar com o público, contabilidade, técnicas de negociação, mediação, etc.).²⁷ Parcerias com universidades e instituições como o Sebrae podem ser úteis para melhorar a qualificação dos servidores e baratear os custos dos

25 CHIAVENATO, Idalberto. *Gerenciando pessoas: o passo decisivo para a administração participativa*. 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 1997, p. 167.

26 Dentro dessa temática, recomenda-se a leitura do artigo SILVA, Ivo Barcelos da. A motivação dos juízes e servidores como técnica de eficiência. *Revista CEJ*, nº 24, Brasília: CJF, pp. 43/48, no qual são destacadas várias medidas adotadas pelo Tribunal Regional Federal da 4ª região para a obtenção do equilíbrio entre qualidade de vida e eficiência. Várias das medidas apresentadas podem ser facilmente adaptadas à realidade do Juizado Especial Federal.

27 Em São Paulo, os servidores designados para atuarem nos JEFs fizeram um longo curso de formação, cujo programa pode servir de modelo. Foi realizado seminário sobre a Previdência Social, curso de Comunicação e Trabalho em Equipe, curso de Conciliação e Administração de Divergências, curso de Qualidade no Atendimento, curso de Cálculo Previdenciário, entre outros (Cf. CJF – Conselho da Justiça Federal. Diagnóstico de funcionamento dos Juizados Especiais Federais. *Série Pesquisas do CEJ* – Centro de Estudos Judiciários: Brasília, 2003, p. 43).

treinamentos. O próprio juiz pode coordenar grupos de estudo quinzenais ou mensais para debater assuntos que interessem ao Juizado, inclusive elaborando manuais de padronização de rotinas para facilitar a aprendizagem. Com isso, ao mesmo tempo em que qualificará os servidores, estará conhecendo-os melhor e identificando os mais interessados.

Depois de todas essas considerações a respeito do clima organizacional do Juizado Especial Federal, enfocando basicamente a relação juiz—servidor, resta analisar os outros agentes que atuam nos JEFs. Afinal, o gerenciamento de pessoas nos Juizados Especiais não se restringe aos servidores. Há ainda os conciliadores, os peritos, os advogados dativos, os estagiários, etc., que merecem uma análise à parte.

6.2 Os advogados dativos

A assistência judiciária representa a “primeira onda” de acesso à Justiça de que tratam Mauro Cappelletti & Bryant Garth.²⁸

Existem diversos modelos de assistência judiciária, sendo que a Justiça Federal brasileira, diante do péssimo funcionamento da Defensoria da União, adota um modelo em que advogados particulares (chamados de dativos) são remunerados com verbas da própria Justiça, em valores arbitrados pelos juízes, dentro de limites máximos e mínimos estabelecidos pelo Conselho da Justiça Federal. O modelo, portanto, é semelhante ao sistema *Judicare* adotado em outros países.²⁹

28 CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1988, p. 31.

29 “Trata-se de um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida como um direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei. Os advogados particulares, então, são pagos pelo Estado. A finalidade do sistema *judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado”. (CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1988, p. 35).

No futuro, espera-se que a Defensoria da União seja melhor estruturada e passe a coordenar a assistência judiciária nos JEFs. Enquanto isso, os advogados dativos continuam sendo utilizados como paliativo da assistência judiciária gratuita.

Embora os advogados dativos não façam parte do quadro funcional da Justiça Federal e, portanto, gozem de autonomia e independência como qualquer outro advogado, é importante que eles atuem em sintonia com a filosofia dos Juizados Especiais Federais, atuando com ética e presteza, até porque são remunerados com verbas federais (Resolução 281/2002, do CJF). Há necessidade de aprimoramento e diálogo constantes, por meio da promoção de cursos e reuniões periódicas entre os advogados dativos e os juízes e servidores dos Juizados.

Seria interessante, inclusive, que houvesse uma seleção, com critérios objetivos, para a escolha de advogados dativos, a fim de evitar favoritismos, bem como para que o advogado possa atuar com maior autonomia e independência.

6.3 Os estagiários

Os estágios têm-se mostrado uma boa solução para minorar o problema de carência de pessoal dos Juizados Especiais Federais. Ganha a Justiça, já que pode dispor de uma “mão-de-obra” interessada, qualificada e barata; e ganham os estagiários, que podem conhecer o funcionamento interno de uma secretaria forense e crescer profissionalmente.

As parcerias com universidades são fundamentais para legitimar o estágio, especialmente o voluntário.³⁰ Em algumas localidades, as universidades privadas oferecem descontos nas mensalidades para os alunos que estagiam voluntariamente nas varas federais. E é mesmo elevado o número de estagiários voluntários (não-remunerados) prestando serviços em Juizados Especiais Federais.

Numericamente, a quantidade de estagiários (remunerados e não-

30 Sobre as parcerias entre os Juizados e as Universidade, confira-se: RUSSO JÚNIOR, Rômulo. Juizado – universidade: uma parceria interessante. *Revista CEF*, nº 17, Brasília: CJF, 2002.

remunerados) ultrapassa, muitas vezes, a quantidade de servidores. Se por um lado isso gera economia para a Justiça, pode reduzir a qualidade dos trabalhos ante a inexperiência natural de parte dos estagiários, o que exige uma atenção maior do juiz e dos demais servidores.

Para minorar o problema, é sempre útil que se adote uma política de qualificação e valorização dos estagiários, fazendo com que o estágio no Juizado Especial Federal torne-se atrativo para os bons estudantes.

6.4 Os conciliadores

Os conciliadores exercem importante papel dentro dos Juizados Especiais Federais, pois são eles que vão realizar a primeira tentativa de acordo entre o cidadão e o poder público.

Por força da Lei nº 10.259 (art. 18), a função de conciliador será realizada sem qualquer remuneração, ou seja, o legislador qualificou os conciliadores como agentes honoríficos, o que acarreta alguns problemas, já que o sucesso da conciliação vai depender bastante da boa vontade de quem a realiza.

Vários juízes criticam o modelo legal, pois há grande dificuldade tanto para selecionar o conciliador quanto para fazer com que ele permaneça no exercício da função. Sem estímulo financeiro, há uma rotatividade muito grande entre os que atuam como conciliadores.

Além disso, na prática, os conciliadores acabam estabelecendo uma relação de animosidade com os advogados ou com as partes, que não vêem no conciliador-amador a figura de uma autoridade – até porque, com frequência, os conciliadores não possuem um treinamento adequado.

O ideal seria que houvesse cargos remunerados de conciliador, a serem preenchidos por pessoas com habilitação jurídica e que passassem por treinamentos específicos em técnicas de negociação.

6.5 Os peritos

A quantidade de processos em que há necessidade de perícia, especialmente na área médica, é relativamente grande. Por isso, deve haver uma boa coordenação entre os peritos e o Juizado Especial Federal.

O perito deve receber informações sobre como elaborar o laudo

médico, evitando laudos pouco legíveis ou incompreensíveis para o magistrado. Por isso, é fundamental que exista uma boa comunicação entre o juiz e o perito. Quanto menos formais forem os canais de comunicação, mais célere será a realização da perícia.

Nos Juizados Especiais Federais mais movimentados, seria interessante que houvesse uma estrutura da própria Justiça Federal preparada para a realização das perícias, dando uma maior uniformidade de critérios e uma maior comodidade aos jurisdicionados.

6.6 O jurisdicionado

Não se poderia finalizar um tópico sobre o aspecto humano do Juizado Especial Federal sem tratar do seu principal elemento pessoal: o jurisdicionado.

O jurisdicionado é a razão de ser do Poder Judiciário. É o equivalente aos clientes das empresas privadas. Sem eles, não há motivos para existirem juízes, servidores, advogados. Por isso, deve haver uma perene obsessão pela busca da satisfação total do jurisdicionado. Está na hora de afastar aquela mentalidade de que os servidores públicos são os piores exemplos sobre como se deve servir o público.

Um conhecido administrador americano ironicamente afirmou que fazer com que um órgão público volte-se realmente para o cliente e se preocupe com a qualidade do serviço é equivalente a ensinar um elefante a dançar.

O mesmo administrador, acreditando que é possível mudar essa realidade, formula o seguinte questionamento: o que é necessário para que um órgão público realmente se preocupe com o serviço? Quem ou o que pode fornecer o incentivo para isso?

Em seguida, responde:

Alguém responsável precisa estar interessado nisso. Como o órgão público tipicamente não tem o lobo nos seus calcanhares, ele não

31 ALBRECHT, Karl. *Revolução nos serviços: como as empresas podem revolucionar a maneira de tratar os seus clientes*. São Paulo: Pioneira, 1992, p. 10.

possui qualquer compulsão interna para agradar seus clientes. Portanto, a única maneira de acordá-lo e colocá-lo no caminho certo é fazer com que a pessoa responsável se torne obcecada com a idéia de qualidade do serviço e com a administração de serviços.³¹

Desse modo, seguindo a lógica acima desenvolvida, conclui-se que o foco no jurisdicionado deve começar pelo próprio magistrado, que deve utilizar seu poder de persuasão para influenciar os demais servidores sobre a importância de bem tratar as pessoas que procuram o Juizado.

No Capítulo 9, foi melhor desenvolvida a idéia da “máxima satisfação do jurisdicionado”, aplicando as técnicas sugeridas por Karl Albrecht, com os olhos voltados para o atendimento nos Juizados Especiais Federais.

7 Ambiente: gerenciando o local de trabalho

Diante da lei está um porteiro. Um homem do campo dirige-se a este porteiro e pede para entrar na lei. Mas o porteiro diz que agora não pode permitir-lhe a entrada. O homem do campo reflete e depois pergunta se então pode entrar mais tarde. ‘É possível’, diz o porteiro, ‘mas agora não’. Uma vez que a porta da lei continua como sempre aberta, e o porteiro se põe de lado, o homem se inclina para olhar o interior através da porta. Quando nota isso, o porteiro ri e diz: ‘Se o atraí tanto, tente entrar apesar da minha proibição. Mas veja bem: eu sou poderoso. E sou apenas o último dos porteiros. De sala para sala, porém, existem porteiros cada um mais poderoso do que o outro. Nem mesmo eu posso suportar a visão do terceiro’. O homem do campo não esperava tais dificuldades: a lei deve ser acessível a todos e a qualquer hora, pensa ele...

Franz Kafka, em *O processo*.

Dentro do novo contexto gerencial, o administrador deve se preocupar também com o ambiente de trabalho (ambiente interno), bem como com a maneira pela qual a organização se apresenta ao público (ambiente externo).

7.1 Ambiente interno: qualidade de vida e eficiência no

ambiente de trabalho

A preocupação com o ambiente de trabalho é mais uma influência da administração científica, que considera as condições de trabalho como importantes elementos no aumento da eficiência. Trazendo os princípios da administração científica para uma visão mais atual teremos o que os administradores chamam de Qualidade de Vida no Trabalho (QVT).

Nesse contexto, deve-se proporcionar condições que garantam o bem-estar físico e mental dos servidores, por meio:

- a) da adequação de instrumentos e ferramentas de trabalho e equipamentos que minimizem os esforços e a perda de tempo na execução das tarefas (instrumentos de leitura ótica de processos, de numeração automática de folhas, etc.);
- b) do arranjo físico dos móveis e computadores para racionalizar o espaço (estações de trabalho inteligentes);
- c) da melhoria do ambiente físico do trabalho de maneira que os sons, a ventilação, a iluminação, o conforto geral no trabalho não prejudiquem a execução dos trabalhos.³²

7.2 Ambiente externo: localização, horário de atendimento, arquitetura judiciária, juizados itinerantes, entre outros temas

A preocupação do juiz-administrador não deve se limitar ao ambiente interno. Também deve haver uma preocupação com o ambiente externo, ou seja, com a forma pela qual a Justiça se apresenta para o público.

Nesse tema, englobam-se vários assuntos como por exemplo:

- a) *localização*: a localização do prédio do Juizado Especial Federal deve levar em conta o seu principal usuário, que é a população

³² Cf. CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1993, pp. 73/74.

mais humilde. A maior parte dos jurisdicionados mora na periferia e se locomove de ônibus, trem ou metrô. Por isso, o prédio do JEF deve estar localizado em áreas bem servidas pelos transportes públicos, de preferência em áreas centrais;

- b) *horário de atendimento*: o JEF deve ter como princípio a excelência na qualidade do atendimento ao público. Isso envolve, logicamente, a ampliação do horário de funcionamento. O ideal seria que o Juizado não parasse de funcionar nem em feriados, nem em recessos, nem em fins de semana, nem à noite, nem de madrugada. O modelo ideal, certamente, seria uma “Justiça 24 horas”. No entanto, diante das limitações de pessoal, é óbvio que não se torna viável um Juizado funcionando 24 horas por dia. Mesmo assim, é preciso que o atendimento englobe os dois expedientes (manhã e tarde), em turno ininterrupto. As pessoas devem ser atendidas no mesmo dia, sendo inaceitável que tenham que se dirigir ao Juizado mais de uma vez apenas para pegar a senha de atendimento. Deve ser priorizado o atendimento das gestantes, dos idosos, dos portadores de deficiência e daquelas pessoas que residem no interior do Estado, longe da sede do Juizado. Além disso, as audiências precisam se adequar às características do público, dando-se a possibilidade de o usuário escolher entre um horário pela manhã ou pela tarde;
- c) *arquitetura judiciária*: até os detalhes arquitetônicos devem estar na agenda do juiz-administrador, especialmente nesse momento em que a Justiça Federal está se expandindo para o interior do país e novas unidades estão sendo instaladas. Os prédios dos Juizados Especiais não precisam ser prédios faraônicos, pouco funcionais, que inibem qualquer aproximação do povo, causando grande desconforto para aqueles que mais precisariam da Justiça.³³ Devem ser adaptados aos portadores de deficiência, sendo preferível que sejam instalados no andar térreo.

³³ O jurista francês Antoine Garapon percebeu bem essa contradição: “quando nos aproximamos do Palácio da Justiça de Paris, ficamos desde logo impressionados com o seu portão de entrada, majestoso, povoado de flores-de-lis douradas, mas sempre fechado, como que a convidar-nos a não entrar!” (*Bem julgar: ensaio sobre o ritual judiciário*. Lisboa: Instituto Piaget., 1997, p. 34).

Além disso, devem dispor de espaços adequados para receber as pessoas que batem à sua porta. A cena de filas de velhinhos nas portas dos JEFs deve ser uma página virada na história recente dessa instituição. Deve haver uma sinalização adequada entre os diversos setores, evitando que o jurisdicionado se sinta perdido dentro do prédio. As salas de espera e de audiência devem ser confortáveis e dignas, se possível, utilizando as técnicas de cromoterapia.³⁴

Dentro desse contexto, sugere-se também a construção de protocolos externos (sistema *drive-thru*) naquelas unidades em que não há espaço para estacionamento suficiente para o público. Por esse sistema, é construído um ambiente externo em que os advogados e as partes possam protocolar suas petições sem saírem de seus automóveis, proporcionando mais uma comodidade aos usuários, melhorando a imagem da Justiça sem haver necessidade de altos investimentos.

É também com esse espírito que estão sendo amplamente adotados os chamados *Juizados Itinerantes*, em que uma pequena estrutura cartorária é montada em carros ou até mesmo barcos, fazendo o papel

34 “É imprescindível o desvelo dos tribunais ao implantarem os Juizados, especialmente com a dignidade das suas instalações e do necessário distanciamento da Justiça tradicional. Os jurisdicionados merecem a atenção do Judiciário e devem ser recebidos de forma respeitosa e confortável, principalmente por se tratar de uma Justiça que envolve muitas emoções, devido à proximidade da ocorrência dos fatos e o respectivo comparecimento na casa da Justiça. Todos nós sabemos a expectativa e o nervosismo que assolam o cidadão quando deve comparecer a uma audiência. Lá chegando, deve encontrar um ambiente acolhedor, bem instalado, que lhe inspire ao mesmo tempo conforto, segurança e respeito. As instalações improvisadas em pequenos espaços, cantos ociosos dos prédios, embutidas dentro do mesmo espaço físico de uma vara tradicional, ferem a dignidade da Justiça, causam desânimo ao juiz que nela desempenha as funções e expõem o cidadão à humilhação, implicando agressão à imagem e desprestígio da Justiça. Não se está a pregar a utilização de prédios suntuosos mas, sim que o espaço físico ocupado pelo Judiciário seja compatível com a majestade da Justiça. A improvisação cria na mente do cidadão comum a dúvida quanto à força da própria instituição” (CALMON, Eliana. A democratização da Justiça. Revista do CEJ, nº 3, Brasília: CJF, 1997).

35 Sobre o tema, confira-se: PINI, Sueli Pereira. A experiência do Juizado Itinerante do Amapá. Revista CEJ, nº 17, Brasília: CJF, 2002, pp. 71/75.

de uma secretaria móvel. O Juizado Itinerante tem se mostrado uma boa solução para realizar audiências em lugares distantes, além de melhorar bastante a imagem institucional da Justiça, já que é uma forma de os juízes se aproximarem mais do povo.³⁵ É preciso, porém, que exista um bom planejamento para que os Juizados Itinerantes funcionem a contento, incluindo, nesse ponto, um prévia divulgação, um calendário permanente, um relacionamento satisfatório com outros órgãos, etc.

Outra boa solução para facilitar o acesso físico dos jurisdicionados são os Núcleos Avançados dos Juizados Especiais Federais e o projeto “Justiça em Domicílio”, cujas propostas de implementação estão abaixo relatadas.

7.2.1 Justiça em Domicílio

Nas causas previdenciárias e assistenciais, é natural que a parte demandante seja uma pessoa que já perdeu a capacidade de trabalhar, seja em razão da idade, seja em razão de doença ou outra causa invalidante.

É comum ver nas portas dos Juizados pessoas bastante idosas e/ou com graves enfermidades pleiteando benefícios previdenciários ou assistenciais. Já houve casos de pessoas que passaram mal nas filas dos Juizados ou mesmo que vieram a falecer durante a espera do atendimento.

Uma solução para minimizar o problema é criar a “Justiça em Domicílio”. Ao invés de o segurado idoso ou portador de grave enfermidade ter que se dirigir ao Juizado, é o Juizado quem vai até a casa do segurado.

Os profissionais do *marketing* certamente chamariam a idéia de “Justiça *Delivery*”, utilizando um jargão tão em voga entre as empresas privadas.

O funcionamento é bastante simples: o segurado liga para o setor de atendimento, narra seu problema e justifica o motivo pelo qual não tem condições de se dirigir até o prédio do Juizado; o responsável pelo setor de atendimento analisa o caso e, concordando com as razões expostas, determina que um servidor vá até a casa do segurado para reduzir a termo o seu pedido, colher sua assinatura, obter cópia dos documentos que instruirão o processo, designando desde já a data para a audiência, que se realizará na própria residência do segurado; o processo então é

cadastrado e autuado para ser remetido ao INSS para, querendo o segurado, contestar a ação; na data designada, o juiz, um servidor auxiliar, o procurador do INSS e, se for o caso, o perito, dirigem-se à casa do segurado para lá realizar a audiência.

Como se vê, não há necessidade de grandes investimentos para pôr em prática a idéia. No máximo, será necessário adquirir um computador e uma impressora portáteis, bem como um gravador de som digital, cujo custo é baixíssimo.

É lógico que se gastará um pouco de tempo durante o deslocamento, mas as vantagens que a “Justiça em Domicílio” traz para a imagem do Judiciário e para o acesso à Justiça compensam qualquer esforço.

7.2.2 Núcleos avançados dos Juizados Especiais Federais

Em municípios ou localidades em que não há sede da Justiça Federal, podem ser disponibilizados locais (salas comerciais, salas em universidades³⁶ ou em outros órgãos públicos) com o objetivo de proceder a atermiação, receber petições, fornecer informações aos jurisdicionados, bem como realizar audiências periódicas (quinzenais ou mensais, conforme a demanda). É o que se pode chamar de Núcleo Avançado do Juizado Especial Federal (Najef).

O Núcleo funcionaria em salas comerciais alugadas pela Justiça ou em espaços cedidos por outros órgãos públicos ou universidades, com 2 ou mais servidores/estagiários, preferencialmente com boa qualificação jurídica, que deverão estar aptos a realizar tarefas complexas, como reduzir a termo os pedidos e prestar as informações aos jurisdicionados.

Os Núcleos avançados teriam a vantagem de serem mais econômicos do que uma vara federal, já que não seria necessário criar toda uma estrutura de uma vara. Além disso, gerariam uma sensação de permanência que os Juizados Itinerantes não possuem.

36 Sobre as parcerias entre os Juizados e as universidades, confira-se: RUSSO JÚNIOR, Rômulo. Juizado – universidade: uma parceria interessante. *Revista CEF*, nº 17, Brasília: CJF, 2002.

Com os autos virtuais, a tramitação dos feitos que tivessem início nos Núcleos não seria prejudicada, já que o juiz exerceria a direção remota desses processos, bastando que o Núcleo estivesse “*linkado*” com a sede do Juizado.

Indo um pouco mais além, poderia ser criada uma estrutura de vídeo-conferência, na qual as audiências poderiam ser realizadas a distância, sem necessidade de o juiz se deslocar até o Núcleo, permitindo ainda que os advogados daquelas localidades pudessem assistir e participar das sessões de julgamento das Turmas Recursais.

Por último, os Núcleos avançados poderiam servir como “termômetros” para aferir a necessidade de instalação de novas varas em municípios que ainda não possuem varas federais.

8 Tecnologia: gerenciando a informática

Não tenho certeza de nada, mas a visão das estrelas me faz sonhar.

Vincent Van Gogh

Falar de Tecnologia da Informação (TI) não é nada fácil, tendo em vista a velocidade com que as evoluções acontecem. O futuro rapidamente se torna presente e, de uma hora para outra, transforma-se em algo obsoleto. Como diria T. S. Elliot: *o tempo presente contém o passado e o futuro.*

Mesmo correndo o risco de tornar o presente trabalho rapidamente ultrapassado, serão apresentadas algumas sugestões de uso da tecnologia da informação para melhorar o desempenho dos Juizados Especiais Federais, ressaltando-se, de logo, que várias dessas propostas já se encontram implementadas e funcionando plenamente em unidades judiciárias ao redor do país.

8.1 E-proc: uma revolução dentro da revolução

Ao lado da revolução provocada pelos Juizados Especiais Federais, que transformou o modo de ver o processo, está ocorrendo,

rapidamente, uma outra revolução, muito mais abrangente e complexa, que é o surgimento do chamado processo virtual.

O que hoje se entende por “autos processuais” está sendo substituído por uma “pasta virtual” que armazena todas as peças do processo: a petição inicial e os documentos que a instruem, a contestação, as imagens e arquivos sonoros da videoaudiência e a sentença. Os autos digitais já são uma realidade em algumas unidades dos JEFs. É o que está sendo chamado de e-proc (sigla americanizada para processo eletrônico).

O e-proc é uma verdadeira revolução. Com ele, a publicidade processual ganha contornos jamais imaginados. O impulso processual é automático. A quantidade de informação jurídica se expande velozmente e torna-se disponível a um número infinito de pessoas. Muitos atos processuais deixam de ser praticados pelos juízes ou pelos servidores para serem praticados por máquinas, dotadas de inteligência artificial e capazes de *decidir* com tanta desenvoltura quanto um ser humano. Os servidores “burocráticos” estão sendo substituídos, com vantagens, por sistemas inteligentes, capazes de dar impulso processual e elaborar os expedientes necessários com uma rapidez inigualável. A comunicação dos atos processuais ocorre em tempo real: assim que uma decisão judicial é proferida, ela automaticamente é disponibilizada na internet e as partes recebem uma mensagem eletrônica informando seu conteúdo. As citações, intimações e notificações deixam de ser realizadas no mundo “real”. Tudo se realiza pela internet, através do correio eletrônico, que tem se mostrado infinitamente mais eficiente para comunicação dos atos processuais do que o correio convencional.

O e-proc tem afetado até a própria audiência judicial.

Algumas audiências de juízes de primeiro grau já são transmitidas através da internet, pelo popular e barato sistema de *webcam*, em que uma câmara de vídeo conectada ao computador transmite tudo o que se passa na audiência para o público em geral. Com esse sistema, qualquer pessoa em qualquer lugar do planeta que tenha acesso à internet pode assistir à audiência em tempo real. Já se realizam também audiências a distância, através da videoconferência, permitindo a tomada de depoimentos de pessoas que não podem comparecer ao Juizado, seja em razão de doença, seja em razão de residirem em localidades distantes do prédio da Justiça.

Além disso, as audiências deixam de ser reduzidas a termo e se

tornam 100% digitais, com os arquivos sonoros e as imagens arquivadas em mídias eletrônicas, podendo ser disponibilizadas às partes e ao público.

São essas, em linhas gerais, as características do processo eletrônico ou virtual.

8.2 A tecnologia a serviço da Justiça

Além do processo digital, há outras infinitas possibilidades de uso da tecnologia da informação para melhorar os serviços forenses e facilitar a vida dos usuários da Justiça.

Entre esses serviços, destacam-se os seguintes que podem ser facilmente adaptados à realidade atual dos Juizados Especiais Federais:

- a) peticionamento eletrônico, no qual a parte e os advogados podem apresentar sua petição sem necessitar ir ao foro;
- b) acompanhamento de processo pelo sistema *push*, pelo qual, toda vez que há alguma movimentação de um dado processo, o advogado interessado que se cadastrar na página do referido tribunal recebe automaticamente um e-mail informando a movimentação ocorrida;
- c) reserva antecipada de processos para carga;
- d) pagamento de custas *on-line*;
- e) banco de dados com doutrina, legislação, jurisprudência, modelos de petições e de sentenças disponíveis ao público em geral;
- f) acompanhamento processual por celular (sistema *wap - wireless application protocol*), cuja utilidade ainda é um pouco limitada em razão do custo dos serviços de telefonia celular;
- g) sistema de Unidade de Resposta Audível (URP), pelo qual o usuário pode ouvir, por telefone, após seguir as orientações gravadas, informações sobre o andamento de um dado processo ou solicitar a impressão por fax de toda movimentação processual;
- h) sistema de consulta processual por celular, *pager*, *fax* ou *vox-mail*, pelo qual, toda vez que o processo é movimentado, o interessado recebe automaticamente uma mensagem informando a movimentação pelo telefone celular, *pager*, *fax* ou *vox-mail*, semelhante ao sistema *push*;
- i) acompanhamento processual através de terminais remotos es-

- palhados pela cidade, mediante convênio com bancos ou outras instituições que disponibilizem o serviço;
- j) instalação de centrais de atendimento ao jurisdicionado, funcionando nos moldes dos *call-centers* das grandes corporações, visando prestar informações aos usuários, tirar dúvidas, reduzir a termo os pedidos e realizar a comunicação dos atos processuais via telefone;
 - k) utilização do sistema de código de barras para acelerar o processo de cadastramento e localização de feitos;
 - l) cursos virtuais para treinamento dos servidores (*e-learning*);
 - m) criação de listas entre os servidores e magistrados, inclusive em nível nacional, a fim de discutirem os problemas comuns da organização (*e-groups*);
 - n) utilização da biometria para proporcionar maior segurança das redes internas;
 - o) comunicação interna entre os diversos órgãos da Justiça via correio eletrônico, suprimindo-se a necessidade de ofícios, precatórias e protocolos;
 - p) uso da videoconferência para reuniões entre juízes lotados em diferentes municípios, para a realização de audiências fora da sede, para a sustentação oral de advogados nos julgamentos colegiados, etc.; e
 - q) emissão de certidões *on-line*.

9 O Programa de Qualidade Total (TQM) nos Juizados Especiais Federais

Já que a palavra da moda entre os “gerentes judiciais” é a Qualidade Total, nada melhor do que dedicar um capítulo específico para esse tema, voltado para as peculiaridades dos Juizados Especiais Federais.

O Programa de Qualidade Total (TQM - sigla originada da palavra inglesa *Total Quality Management*) nada mais é do que um método, desenvolvido inicialmente em indústrias japonesas, que tem como princípio a contínua melhoria de produtos e serviços a fim de aumentar a satisfação do cliente em um mundo em rápida transformação.

O TQM, de certo modo, adota o que há de melhor nos diversos campos do pensamento administrativo, o que pode ser sintetizado nos quatro conceitos abaixo:

- a) ênfase nos clientes;
- b) melhoria contínua dos processos, visando a produtos e serviços de melhor qualidade;
- c) total participação de seus funcionários;
- d) compartilhamento de idéias com outras organizações.³⁷

Não é preciso muito esforço para perceber que as idéias adotadas pelo Programa de Qualidade Total se adaptam perfeitamente à filosofia gerencial defendida ao longo do presente trabalho.

Por isso, é importante que o juiz que esteja presidindo as atividades do Juizado Especial Federal se engaje nos Programas de Qualidade Total aplicados pelos Tribunais Regionais Federais, participando ativamente desse processo de melhoria contínua. E o mais importante: estimulando os servidores a aderirem a esses conceitos.

Já está amplamente demonstrado que as instituições públicas que aderiram à prática de implementar os Programas de Qualidade estão colhendo os frutos dessa opção, com o reconhecimento da sociedade e o maior entusiasmo dos servidores.

10 A satisfação total do jurisdicionado

A coisa mais importante que podemos fazer é servir.

37 Cf. SHIBA, Shoji; GRAHAN, Alan; WALDEN, David. *TQM: quatro revoluções na gestão da qualidade*. Porto Alegre: Bookman, 1993, p. 26. De modo semelhante, o chamado Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública (PBQP) adota os seguintes princípios em sua implementação: a) satisfação do cliente; b) envolvimento de todos os servidores; c) gestão participativa; d) gerência de processos; e) valorização do servidor público; f) constância de propósitos; g) melhoria contínua; h) não aceitação de erros (Mare – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública. Brasília: *Cadernos do Mare*, 1997, pp. 19/20).

Albert Schweitzer

Deixou-se propositadamente para a parte final do estudo a abordagem daquilo que consideramos o mais importante na administração do Juizado Especial Federal, que é a busca incessante pela máxima satisfação do jurisdicionado e pela excelência no atendimento e nos serviços prestados ao público de um modo geral.

De nada adianta incorporar conceitos como efetividade e celeridade se a qualidade no atendimento não melhorar substancialmente. Também é inútil atender o jurisdicionado com um belo sorriso no rosto para informar-lhe que seu processo irá demorar três anos para ser julgado. Tudo deve funcionar bem, de modo integrado, para proporcionar a satisfação do usuário.

Várias das medidas sugeridas ao longo deste trabalho têm como filosofia básica a máxima satisfação do usuário da Justiça. Exemplo disso são os Núcleos Avançados, a Justiça em Domicílio, o Juizado Itinerante, a implantação dos *call-centers*, o peticionamento eletrônico, o sistema *push*, as salas de auto-atendimento, etc., que visam, essencialmente, proporcionar uma maior comodidade aos que buscam a Justiça.

Mas não basta implementar todos esses serviços se também não houver, por parte dos juízes e servidores, um sentimento voltado para a excelência do atendimento. Esse comprometimento com o serviço deve englobar todos os níveis da organização. Daí o significado da palavra “total” nos programas de qualidade: todos os setores da organização devem estar integrados a fim de unificar os esforços para satisfazer os usuários.

Já que se está falando de qualidade no serviço, tomamos a liberdade de mais um vez citarmos um autor clássico na teoria da administração de serviços: Karl Albrecht.

No livro *Revolução nos serviços: como as empresas podem revolucionar a maneira de tratar os seus clientes*, o referido autor desenvolve um conceito bastante interessante: o de “hora da verdade”, que seria qualquer episódio – ou seja, um evento específico no tempo – no qual o cliente entra em contato com algum aspecto da organização e adquire uma impressão de seu serviço.

No caso dos Juizados Especiais Federais, por exemplo, poderíamos enumerar as seguintes “horas da verdade”:

1. O jurisdicionado liga para a Justiça para obter informações sobre um benefício previdenciário que supostamente tem direito, bem como sobre como proceder para dar início a um processo contra o INSS, sendo atendido por um funcionário da Justiça que dará as informações requeridas.
2. O jurisdicionado se dirige ao prédio da Justiça para reduzir a termo o seu pedido e aguarda na fila para ser atendido.
3. Quando chega a vez de o jurisdicionado ser atendido, o funcionário ouve e reduz a termo o pedido, se for o caso.
4. O jurisdicionado é informado de que deve se submeter a uma perícia médica, sendo-lhe informado como proceder e sendo-lhe indicada uma data para a audiência.
5. Após realizar a perícia, o jurisdicionado retorna ao Juizado para a audiência.
6. O jurisdicionado espera ser chamado para a audiência.
7. O jurisdicionado é chamado para a audiência de conciliação.
8. Após a conciliação, o jurisdicionado aguarda a audiência de instrução e julgamento.
9. O jurisdicionado é chamado para a audiência de instrução e julgamento.
10. O juiz conversa com o jurisdicionado e profere sua sentença.
11. O jurisdicionado é informado do veredicto.
12. Algum tempo depois, o jurisdicionado é informado de que o pagamento está disponível no banco e lá comparece para receber seu pagamento.

A preocupação com cada detalhe que ocorre durante essas “horas da verdade” é o ingrediente básico do sucesso ou fracasso do serviço. Se a pessoa responsável pelo serviço estiver pensando em bem servir, ela concentrará sua atenção nos elementos importantes de cada hora da verdade e a enfrentará de maneira a maximizar o impacto positivo sobre o jurisdicionado ou pelo menos minimizar o impacto negativo.

O segredo para melhorar a imagem do Judiciário é *encantar* o jurisdicionado em cada um desses pontos de contato. Um simples “bom dia, em que posso servi-lo?” dito por um servidor já é um grande avanço,

embora não seja ainda suficiente. *O segredo para o sucesso está nos pequenos detalhes.*

É preciso surpreender o jurisdicionado com medidas de impacto positivo. Por exemplo, a implementação do benefício a que o jurisdicionado tem direito na própria audiência já causa um tremendo impacto de satisfação e impressiona muito mais do que uma sentença com trinta laudas cheia de expressões latinas. Aliás, a simplicidade da linguagem utilizada é a primeira forma de demonstrar respeito ao jurisdicionado.

Várias sugestões bem simples podem surpreender positivamente o jurisdicionado. Imagine, por exemplo, se for dada a oportunidade para o jurisdicionado escolher a data e o horário da realização da audiência. Imagine a satisfação do jurisdicionado idoso ao ser informado que a audiência poderá ser realizada em sua própria residência. Imagine o jurisdicionado aguardando a realização da audiência em poltronas confortáveis. Imagine se o jurisdicionado puder formular sua reclamação por telefone e acompanhar o andamento do processo sem precisar ir ao prédio da Justiça. Como se disse, são esses pequenos detalhes que transformarão a velha concepção de que o serviço público não funciona.

A participação dos jurisdicionados na gestão do Juizado também deve ser estimulada. As “caixinhas” de sugestão e reclamação e a realização de pesquisas externas de satisfação são uma boa forma de fazer com que o usuário da Justiça manifeste sua opinião acerca dos rumos do gerenciamento judicial, fornecendo o *feedback* necessário à contínua melhoria dos serviços prestados.

Se o que se deseja, atualmente, é melhorar a imagem institucional do Judiciário, nada mais oportuno do que surpreender e encantar o jurisdicionado com um serviço de qualidade, fazendo-o crer que toda aquela estrutura existe para resolver o seu problema.

Este é o momento de colocar o jurisdicionado em primeiro lugar, especialmente o jurisdicionado do JEF, que há tanto tempo espera por essa oportunidade.

11 Conclusões

Saber não basta... Desejar não basta. Devemos fazer.

Johann W. von Goethe

Ao longo do presente trabalho, foram apresentadas várias sugestões para melhorar a organização e a estrutura dos Juizados Especiais Federais, com o auxílio de técnicas administrativas aplicadas no gerenciamento de empresas privadas, já devidamente adaptadas à missão do Poder Judiciário.

Como síntese, podem ser apresentados os seguintes princípios, já bem conhecidos dos administradores, que podem proporcionar uma verdadeira revolução no conceito de prestação jurisdicional:

- a) simplificação, otimização, racionalização dos atos e rotinas cartorárias;
- b) estrutura inteligente, visando a economia e a realidade orçamentária atual;
- c) motivação, qualificação, treinamento e valorização de todos os que fazem os Juizados Especiais Federais (juizes, servidores, estagiários, conciliadores, advogados dativos, etc.);
- d) democratização da gestão dos Juizados Especiais Federais, permitindo a participação de todos na administração do Judiciário;
- e) estímulo ao uso criativo da tecnologia da informação, buscando a efetividade do processo e a máxima comodidade do usuário da Justiça;
- f) busca de parcerias para melhorar o serviço e reduzir custos;
- g) excelência na qualidade do atendimento e dos serviços prestados, visando a satisfação total do jurisdicionado.

Para que esses princípios se tornem realidade no dia-a-dia do Juizado Especial Federal, é preciso que haja um profundo engajamento do juiz que o preside. Afinal, o sucesso de qualquer organização depende fundamentalmente da maneira como os respectivos dirigentes agem. As mudanças devem partir do topo e se espalhar por todos os níveis

organizacionais. Por isso, qualquer mudança na cultura gerencial dos órgãos judiciais deve começar pelos juízes.

Uma vez consciente da importância da adoção das técnicas gerenciais acima apresentadas, o magistrado deve buscar o engajamento dos demais servidores, especialmente do diretor de secretaria e dos supervisores, até o ponto em que todas as pessoas que compõem o Juizado estejam plenamente envolvidos na necessidade de modernizar a forma de prestar a jurisdição, bem como conscientes do relevante papel social que desempenham.

Quando todos estiverem plenamente engajados, deve ser traçado um planejamento, no qual serão estabelecidas as metas a serem atingidas, tanto para encontrar e eliminar as falhas existentes que acarretam a demora do processo e a má prestação do serviço quanto para desenvolver mecanismos de agilidade e qualidade da prestação jurisdicional. É um constante movimento de melhoria reativa e proativa.

Daí em diante, é sair do planejamento e partir para a ação. Afinal, como afirma Peter Drucker, um dos principais gurus da administração, *os planos não passam de boas intenções a não ser que degenerem logo em trabalho árduo.*

Com planejamento e ação, os resultados virão naturalmente, e o sucesso será inevitável.

Quem sabe assim o sonho pelo modelo ideal de Justiça – célere, barata, ágil, simples, efetiva, justa e democrática – não se torna realidade, restaurando a tão necessária legitimidade do Poder Judiciário?

Referências bibliográficas

AFFONSO, José. *A primeira lei: eficácia e economia na gestão de empresas*. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil. *Anais do Seminário Juizados Especiais Federais: inovações e aspectos polêmicos*. Brasília: Ajufe, 2002.

ALBRECHT, Karl. *Revolução nos serviços: como as empresas podem re-*

volucionar a maneira de tratar os seus clientes. São Paulo: Pioneira, 1992.

ANTONINI, Eduardo Kenzi. E-Jus – Sessão eletrônica de Julgamento. *Revista CEJ*, nº 24, Brasília: CJF, 2004.

BENUCCI, Renato Luís. A Tecnologia da Informação a serviço da agilidade da prestação jurisdicional. *Revista do Direito Federal*, nº 75/76, Brasília: Ajufe, 2004, pp. 507/530.

BERMUDES, Sérgio. Meios de aumentar a eficiência dos serviços da Justiça. *Revista da Ajuris* 44, Porto Alegre: Ajuris, 1988.

BRANDÃO, Edison. O uso da informática na Justiça Estadual: interrogando à distância na vara criminal. *Revista CEF*, nº 13, Brasília: CJF, 2001.

CALMON, Eliana. A democratização da Justiça. *Revista do CEJ*, nº 3, Brasília: CJF, 1997.

CAPPELLETI, Mauro; GARTH, BRYANT. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CHEDID, Antônio Carlos Facioli. A utilização da internet no recebimento de petições e a eliminação dos papéis. *Revista CEF*, nº 13, Brasília: CJF, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

_____. *Gerenciando pessoas: o passo decisivo para a administração participativa*. 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 1997.

CJF – Conselho da Justiça Federal. Diagnóstico de Funcionamento dos Juizados Especiais Federais. *Série Pesquisas do CEJ* – Centro de Estudos Judiciários, Brasília: CJF, 2003.

_____. Juizados Especiais Federais. *Série Pesquisas do CEJ* – Centro de Estudos Judiciários, Brasília: CJF, 2001.

_____. A imagem da Justiça Federal na imprensa escrita. *Série Pesquisas do CEJ* – Centro de Estudos Judiciários: Brasília, 1995.

_____. A visão interna da Justiça Federal. *Série Pesquisas do CEJ* – Centro de Estudos Judiciários: Brasília, 1995.

_____. A Justiça Federal através de documentos – análise documental. *Série Pesquisas do CEJ* – Centro de Estudos Judiciários: Brasília, 1994.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Direito do jurisdicionado à rápida prestação jurisdicional. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995.

COSTA, Marcelo Dolzany. O dilema da qualidade no Judiciário. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª região*, nº 4, Brasília: TRF 1ª região, 2001, p. 29/31.

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

DIAS, Francisco Barros. Direito do jurisdicionado à rápida prestação jurisdicional. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995.

DIAS, Geraldo Apoliano. Avanços e dificuldades na implantação da informática no Judiciário brasileiro. *Revista CEF*, nº 13, Brasília: CJF, 2001.

_____. A adoção do planejamento estratégico na 5ª região da Justiça Federal brasileira. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa: CLAD, 2002.

DIPP, Gilson. A realidade da administração da Justiça Federal. *Revista CEF*, nº 13, Brasília: CJF, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DRUCKER, Peter. *Desafios Gerenciais para o Século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999.

_____. *Administração de organizações sem fins lucrativos*. São Paulo: Pioneira, 1992.

GARAPON, Antoine. *Bem julgar: ensaio sobre o ritual Judiciário*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

HAMMER, Michel & CHAMPY, James. *Reengenharia: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência*. 30ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LEÃO, Elisabeth. Centro Nacional de Gestão Empreendedora do Poder Judiciário. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa: CLAD, 2002.

LEITE, Paulo Costa. A importância de aprimorar a administração da Justiça. *Revista CEF*, nº 13, Brasília: CJF, 2001.

LIMA, George Marmelstein. Pela racionalidade dos expedientes forenses: o máximo de resultados com o mínimo de atos processuais. *Revista do TRF da 1ª região*. Brasília: TRF 1ª região, julho, 2003.

_____. E-processo: uma verdadeira revolução procedimental. *Jus Navigandi*, Teresina, Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3924>.

LIMA, George Marmelstein (rel.). Elementos para reforma do Código de Processo Civil. (Não-publicado), Brasília: Ajufe, 2003.

LIPPMANN JÚNIOR, Edgard Antônio. Implementando mudanças na Justiça Federal da 4ª região: foco no cidadão. *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa: CLAD, 2002.

_____. Levando a Justiça Federal à sociedade. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá: CLAD, 2003.

_____. Direito do jurisdicionado à rápida prestação jurisdicional. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995.

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública. Brasília: *Cadernos do Mare*, 1997.

MARINONI, Luís Guilherme. *Novas linhas do processo civil*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MOREIRA, João Luiz Martelli. Projetar o futuro é planejar o presente: receita de sucesso do Judiciário de Santa Catarina. *Revista CEJ*, nº 24, Brasília: CJF, 2004.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Notas sobre o problema da 'efetividade' do processo. *Revista da Ajuris* 29. Porto Alegre: Ajuris, 1993.

NALINI, José Renato. Dez recados ao juiz do III milênio. *Revista CEJ* nº 7, Brasília: CJF, 1997.

_____. A formação do juiz e seu relacionamento com as partes, servidores e a imprensa. *Revista CEJ*, nº 13, Brasília: CJF, 2001.

_____. O artífice do povir. *RePro*, São Paulo: RT, junho-2000.

_____. Novas perspectivas no acesso à Justiça. *Revista CEJ*, nº 3, Brasília: CJF, 1997.

_____. O juiz rebelde. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, São Paulo: IASP, 1999.

_____. Reengenharia do Judiciário. *Revista da PGE-SP* 43, São Paulo: PGE, junho-1995.

_____. (coord.). Uma nova ética para o juiz. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1994.

NEVES, José Eduardo Barbosa Santos. Autos digitais eletrônicos. *Pro-*

postas da Comissão de Altos Estudos da Justiça Federal, volume 2, Brasília: CJF, 2003.

PATTERSON, Cláudia. A importância da arquitetura judiciária na efetividade da Justiça. *Revista CEF*, nº 24, Brasília: CJF, 2004.

PAULSEN, Leandro. A Justiça Federal: uma proposta para o futuro. *Série Monografias do CEJ – Centro de Estudos Judiciários*, vol. 2: Brasília, 1995.

PINI, Sueli. A experiência do Juizado Itinerante do Amapá. *Revista CEJ*, nº 17, Brasília: CJF, 2002.

PIZZOLATTI, Rômulo. Direito do jurisdicionado à rápida prestação jurisdicional. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995.

REIS, Novély Vilanova da Silva. Simplificação dos atos processuais: a prática pela secretaria. *Revista CEF*, nº 13, Brasília: CJF, 2001.

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

ROMMER, Vanderlei. Gestão de informática no Judiciário. *Revista CEF*, nº 13, Brasília: CJF, 2001.

ROSA, Fábio Bittencourt da. Judiciário: diagnóstico da crise. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995.

_____. Juizados Especiais de Pequenas Causas na Justiça Federal. *Revista da Ajuris* nº 67, Porto Alegre: Ajuris, 1996.

RUSSO JÚNIOR, Rômulo. Juizado – universidade: uma parceria interessante. *Revista CEF*, nº 17, Brasília: CJF, 2002.

SANTOS, Erivaldo Ribeiro dos. A conciliação nas causas do Sistema Financeiro da Habitação. *Revista CEJ*, nº 24, Brasília: CJF, 2004.

SANTOS, Willian Douglas Resinente dos. A Justiça Federal: uma proposta para o futuro. *Série Monografias do CEJ – Centro de Estudos Judiciários*,

vol. 2: Brasília, 1995, pp.151/185.

SCARTEZZINI, José Tadeu Flaquer. Em busca da celeridade na prestação jurisdicional. *Revista Direito Federal* nº 41, Brasília: Ajufe, 1994.

SILVA, Luís Praxedes da. *Juizados Especiais Federais Cíveis*. Campinas: Millennium, 2002.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. Juizados Especiais na Justiça Federal. *Revista da Associação dos Juízes Federais*, nº 50, Brasília: Ajufe, 1996, p. 35/40.

SILVEIRA, Paulo Fernando. A Justiça Federal: uma proposta para o futuro. *Série Monografias do CEJ – Centro de Estudos Judiciários*, vol. 2: Brasília, 1995, pp.77/150.

SILVA, Antônio Schenkel do Amaral. A técnica de acordos na Justiça Federal. *Revista Direito Federal*, nº 75/76, Brasília: Ajufe, 2004, pp. 87/99.

SILVA, Antônio F. S. do Amaral e; SHÄFER, Jairo Gilberto. *Juizados Especiais Federais: aspectos cíveis e criminais*. Blumenau: Acadêmica, 2002.

SILVA, Ivo Barcelos da. A motivação dos juízes e servidores como técnica de eficiência. *Revista CEF*, nº 24, Brasília: CJF, 2004.

SIQUEIRA, Roberto Lima Antunes de. A informatização no Poder Judiciário de Minas Gerais. *Revista CEF*, nº 17, Brasília: CJF, 2002.

SJRN – Seção Judiciária do Rio Grande do Norte. Relatório: uniformização de rotinas e procedimentos judiciais no primeiro grau. (Não-publicado). Natal: SJRN, 2003.

SHÄFER, Jairo Gilberto. A informática e o direito: as possibilidades reais de avanço. *Revista CEF*, nº 17, Brasília: CJF, 2002.

SHIBA, Shoji; GRAHAN, Alan; WALDEN, David. *TQM: quatro revoluções na gestão da qualidade*. Porto Alegre: Bookman, 1997.

SOUSA, Lourival de Jesus Serejo. Reengenharia do Poder Judiciário: para uma nova administração da Justiça. *Revista de Doutrina e Jurisprudência do TJDFT*, Brasília: TJDFT, 1998, pp. 107/109.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A efetividade do processo e a reforma processual. *Revista da Ajuris* 59, Porto Alegre: Ajuris, 1993.

_____. O aprimoramento do processo civil como pressuposto de uma Justiça melhor. *Revista da Ajuris* nº 57, Porto Alegre: Ajuris, 1993.

_____. O aprimoramento do processo civil como pressuposto de uma Justiça melhor. In: *Revista da Ajuris* 57, Porto Alegre: Ajuris, 1993.

TESSLER, Marga Inge Barth. Proposta de inserção da gestão pela qualidade na jurisdição. *Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª região*, nº 48, Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2003.

_____. A importância de modernizar a administração da Justiça. *Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª região*, nº 42, Porto Alegre: TRF 4ª região, 2001.

TORTELI, Elena Rita. O voluntariado na Justiça. *Revista CEF*, nº 17, Brasília: CJF, 2002.

VELLOSO, Caio Mário da Silva. Problemas e soluções na prestação da Justiça. *Revista Direito Federal* nº 28, Brasília: Ajufe, 1991.

_____. Do Poder Judiciário: como torná-lo mais ágil e dinâmico: efeito vinculante e outros temas. *Revista Direito Federal* nº 59, Brasília: Ajufe, 1998.

WASHINGTON, José A.. Justiça mais ágil. *Revista Direito Federal* nº 37, Brasília: Ajufe, 1993.

_____. Direito do jurisdicionado à rápida prestação jurisdicional. *Série Cadernos do CEJ*, volume 7, Brasília: CJF, 1995.

WATANABE, Kazuo. Assistência judiciária e o Juizado Especial de Pequenas Causas. *Revista da Ajuris* nº 34, Porto Alegre: Ajuris, 1985.

_____. Características básicas dos Juizados Especiais de Pequenas Causas. *Revista da Ajuris* nº 33, Porto Alegre: Ajuris, 1985.

ZANDONADE, Eliana. Estatística judiciária. *Revista CEF* nº 17, Brasília: CJF, 2002.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação de tutela*. São Paulo: Saraiva, 1998.

Sítios consultados

Associação dos Juízes Federais do Brasil: <http://www.ajufe.org.br>

Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo: <http://www.clad.org.ve>

Conselho da Justiça Federal: <http://www.cjf.gov.br>

Consultor Jurídico: <http://www.conjur.com.br>

George Marmelstein Lima: <http://www.georgemlima.hpg.com.br>

Google: <http://www.google.com.br>

Jus Navigandi: <http://www.jus.com.br>

Superior Tribunal de Justiça: <http://www.stj.gov.br>

Supremo Tribunal Federal: <http://www.stf.gov.br>

Tribunal Regional Federal da 1ª região: <http://www.trf1.gov.br>

Tribunal Regional Federal da 2ª região: <http://www.trf2.gov.br>

Tribunal Regional Federal da 3ª região: <http://www.trf3.gov.br>

Tribunal Regional Federal da 4ª região: <http://www.trf4.gov.br>

Tribunal Regional Federal da 5ª região: <http://www.trf5.gov.br>

4º lugar

A MOROSIDADE E SUAS VICISSITUDES:
DESAFIOS PARA A AVALIAÇÃO DA
PRODUTIVIDADE DO JUIZ FEDERAL

Vladimir Santos Vitovsky

Introdução

A eficiência do Judiciário tem sido a preocupação dos Presidentes do STF e do STJ, Ministros Nélson Jobim e Edson Vidigal, que objetivam analisar a carga de trabalho dos juízes federais, os custos da tramitação dos processos e identificar os gargalos de oferta e demanda de decisões, conforme noticiam a imprensa e os próprios Tribunais.¹ Está em pauta a busca da gestão eficaz do Judiciário, identificando-se com precisão os verdadeiros entraves do sistema de prestação da Justiça, para que se possa responder, com fundamentação mais sólida e objetiva, a questões até hoje discutidas.

Faz parte desta agenda a adoção de um modelo de administração proativa, em contraposição ao modelo tradicional de administração reativa, e que daria a real dimensão do funcionamento do Judiciário, para que se consiga produzir sentenças em tempo social e economicamente tolerável, já que a legitimação do Judiciário depende de sua eficiência.

Podemos observar que estão em discussão duas dimensões nesse modelo: uma alusiva à morosidade processual, isto é, ao tempo de tramitação dos processos, e outra referente aos custos da prestação jurisdicional. Uma não exclui a outra: *quanto maior o tempo de tramitação de um processo, maior será o custo*. Porém, nesta monografia, nos ocuparemos tão-somente da primeira face: o tempo.

É que a morosidade da Justiça é, sem sombra de dúvida, um dos temas que causa grande perplexidade ao jurisdicionado, fato comprovado pela pesquisa “Lei, Justiça e Cidadania”.² Resultado de um investimento conjunto do CPDOC/FGV e do ISER, tal pesquisa procurou, mediante aplicação de questionários entre a população maior de 16 anos da região metropolitana do Rio de Janeiro, no período de setembro de 1995 a agosto de 1996, avaliar o grau de confiabilidade e a percepção que a população tem em relação a diferentes instituições, direta ou indi-

1 *Jornal do Brasil*. Quarta-feira, 25/8/2004, p. A4. *Em busca da gestão eficaz do Judiciário*. Luiz Orlando Carneiro. E www.stf.gov.br/noticias 24/8/2004, 17h57min. *Jobim lança estratégia para melhorar a eficiência do Judiciário*.

2 Cf. *Vivência dos direitos: a Justiça. Lei, Justiça e cidadania. Direitos, vitimização e cultura política na região metropolitana do Rio de Janeiro*. Sinopse dos resultados da pesquisa. Rio

retamente, vinculadas à defesa dos direitos da cidadania, com destaque para o Poder Judiciário.³ Observou-se que a Justiça é vista pelos entrevistados como órgão lento, moroso, o que é predominantemente identificado como um fator negativo no seu funcionamento.

Por seu turno, a pesquisa realizada no âmbito do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, pelos professores da UnB Elimar Pinheiro do Nascimento e Ivônio Barros Nunes, intitulada “A opinião da sociedade civil organizada a respeito da Justiça Federal”,⁴ destaca que na opinião de 40,3% dos entrevistados o principal problema da Justiça Federal é a morosidade.

A mídia, por seu turno, sempre dá especial destaque à morosidade processual, ao descrever uma *Justiça em pane*, sem, no entanto, identificar e analisar os gargalos da marcha processual, sem conseguir, enfim, desvendar os pontos de estrangulamento no processamento das ações judiciais.⁵

Com efeito, essa questão ainda não foi respondida: o que, afinal, faz com que o processo seja lento, acarretando imenso sacrifício de tempo?

Tendo se constituído enquanto um saber técnico, dogmático, formal e legalista, o Direito encontra dificuldade em lidar analiticamente com questões mais práticas, mais próximas da realidade do jurisdicionado, situadas no plano da *microfísica do processo*, mesmo quando evidente sua importância, pelo que se tem negligenciando a discussão acerca da

de Janeiro: CPDOC-FGV/ISER, 1997. p.46-47. Uma reflexão maior sobre os resultados da pesquisa encontra-se em PANDOLFI, Dulce Chaves et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

3 Doravante utilizaremos o termo Justiça, com inicial em maiúscula, ao nos referirmos à instituição Poder Judiciário.

4 Cf. Nascimento & Nunes (1995).

5 Cf. A imagem da Justiça Federal na imprensa escrita. Brasília: CJF, 1995. 156 p. *Série Pesquisas do CEJ*, ISSN 0104-6225; 2). ISBN 85-85572-11-6. Em tal pesquisa, foram analisadas matérias sobre a Justiça Federal, publicadas em três dos principais jornais do país, no período de 1º de julho de 1992 a 30 de junho de 1993, o que tornou possível verificar a imagem institucional construída pela imprensa escrita.

velocidade da produção de decisões e de sentenças, sempre tratada como uma mera questão de *procedimento*.

Conforme diagnostica Joaquim Falcão (1996: 272-273),

o sintoma mais grave não está neste momento no input, mas no output (...) o desafio que se coloca não é: como abrir o Judiciário à crescente demanda social, mas: como aumentar a produção de sentenças, mantendo, pelo menos inicialmente, as mesmas portas do atual acesso. Em suma, o primeiro sintoma a constatar é que o bloqueio do acesso à Justiça está menos na entrada dos conflitos, e mais na saída das decisões.

Esse hiato, esse descompasso entre a velocidade com que o Judiciário produz decisões e a velocidade em que cresce a demanda por sentenças, essa lentidão que o impede de funcionar a contento é que precisa ser estudada e que constitui um dos desafios para o juiz federal, cuja produtividade deve ser avaliada a partir deste parâmetro.

Felizmente, existem esforços de aproximação com este tema, dentro do próprio Judiciário. O Centro de Estudos Judiciários, do Conselho da Justiça Federal, vem realizando anualmente seminários sobre a Administração da Justiça, que resultaram na publicação das *Revistas CEJ* nºs 13, 17 e 24.⁶ Além desses trabalhos, o juiz federal Novély Vilanova da Silva Reis, elaborou a monografia “Indicações práticas para uma melhor administração do processo civil”, destacando o aspecto mais importante da judicatura: a efetividade. Por seu turno, os professores e desembargadores Barbosa Moreira e Miranda Rosa efetuaram um levantamento estatístico do tempo de duração dos processos de rito

6 Atuação bastante semelhante tem a Conferência Judicial dos EUA, que tem por função apresentar sugestões e recomendações às várias Cortes, a fim de prover a uniformidade de procedimentos administrativos e a condução eficiente das atividades dos órgãos judiciais, mantendo um estudo contínuo das operações e efeitos das regras gerais de prática e processo (Petersão, Mesute. Administração da Justiça Federal nos EUA. Brasília: *CEJ* 24, 5-8, jan/mar 2004).

ordinário e sumaríssimo (denominação dada à época aos processos que seguiam o rito previsto no art. 275 do *CPC*), no ano de 1990, na Justiça Estadual do Rio de Janeiro, comarca da Capital, revelando a verdadeira situação do foro local.

Assim, incentivado por esses estudos, o propósito desta monografia é possibilitar encontrar os pontos de estrangulamento da marcha processual no intento de colocar em evidência certas questões importantes para compreender a complexidade da morosidade da Justiça, especificamente das varas cíveis da Justiça Federal, como a necessidade de um papel proativo do juiz na administração do tempo de tramitação dos processos. Pois o juiz não só entrega prestação jurisdicional, mas também administra o processo, pratica diversos atos quanto à gerência de recursos humanos e desenvolvimento organizacional, de sorte que sua produtividade deve ser avaliada a partir de sua atuação no combate à morosidade.

Nosso campo de estudo é, portanto, a avaliação da produtividade do juiz federal a partir da discussão de uma faceta do acesso à Justiça que é especificamente a *morosidade processual na tramitação dos processos de competência das varas cíveis da Justiça Federal*.

A problemática do nosso tema encontra-se em desvendar *quais os gargalos da marcha processual dos feitos perante a Justiça Federal na área cível*, e que comprometem o exercício da cidadania, e como avaliar a produtividade do juiz a partir de sua atuação no combate à morosidade. Algumas perguntas são pertinentes para clarificar os meandros que norteiam a problemática da monografia:

- (a) como podemos solucionar o paradoxo do processo, que se por um lado é meio de efetivação dos direitos, forma de resolver conflitos, por outro, contudo, a demora na solução faz com que se torne um problema? quais são, de fato, os obstáculos ao acesso à Justiça Federal no Brasil no tocante à tramitação célere dos feitos? por que demoram tanto os processos nas varas cíveis da Justiça Federal?
- (b) qual a relação entre o engessamento da marcha processual e as implicações éticas no comportamento social da Justiça Federal, nas imagens e no grau de confiabilidade da população na Justiça Federal, isto é, como a morosidade compromete o

efetivo Acesso à Justiça, inviabilizando a tutela dos direitos e garantias individuais e coletivas, enfraquecendo o exercício da cidadania?

- (c) em virtude da velocidade dos feitos, seria necessária uma revisão no processamento dos feitos na Justiça Federal no plano macroprocessual, isto é, será que as soluções para o problema da morosidade são de cunho exclusivamente legislativo? ou deve haver uma readequação do papel do juiz na condução dos processos, no plano microprocessual?
- (d) que elementos devem ser levados em consideração na avaliação da produtividade do juiz federal a partir de sua atuação no combate à morosidade processual?

Ora, se por um lado o problema tem relação com fatores inerentes à lei, ou seja, às prerrogativas de que gozam os entes estatais envolvidos na lide, é importante destacar que se trata também de uma questão de *administração dos processos, das práticas cartorárias e da fase probatória do processo*. Com efeito, abre-se a possibilidade de se questionar quais os fatores condicionantes da morosidade na tramitação dos feitos perante as varas cíveis da Justiça Federal.

Nessa problematização, o que impõe discutir é a necessidade de revisão da maneira de condução do processo, deslocando o foco das atenções para o nível microprocessual, na atuação do juiz, como forma de resgatar o exercício da cidadania. O jurisdicionado tem urgência em ver seu processo julgado o mais rápido possível, respeitando-se as salvaguardas processuais, e em ter uma instituição preocupada com o tempo de tramitação do processo, com a demora do julgamento. Pois só assim a Justiça Federal estará cumprindo o seu papel social, dando respostas ao jurisdicionado com celeridade. Somente assim poderemos construir uma imagem positiva da Justiça Federal, promovendo a cidadania ao tornar a Justiça efetivamente acessível ao jurisdicionado.

Nesse diapasão, nossa problemática resvala na própria forma de atuação do juiz, que deve ter seu papel redefinido, de mero julgador para condutor do processo, gestor do conflito. O magistrado deve deslocar o foco de suas atenções das macroquestões processuais para as coisas mínimas do processo e não abandoná-las, tratando-as como mero procedimento porque a trajetória de um processo é, sobretudo, a trajetória

do juiz. Os passos do processo são também os passos do juiz na condução do feito. E sendo assim, o julgador deve demarcar bem seu papel social não só no julgamento, mas durante o processamento do feito. Há sempre uma associação com a grandiosidade na atuação do juiz, muitas vezes equiparado a Deus. Mas é importante que o juiz se faça minúsculo, um deus minúsculo, o deus das pequenas coisas.

É que, conforme já mencionado, e inclusive comprovado pelos estudos acima descritos, a imagem negativa que o jurisdicionado tem do Poder Judiciário está muito mais associada à questão da morosidade. A relevância, portanto, de um estudo como este que pretendemos desenvolver está no esclarecimento das razões dessa morosidade, dessa demora, dessa lentidão dos processos, que deixa os leigos (e até mesmo os operadores do Direito) atônitos, perplexos e que compromete o grau de confiabilidade do jurisdicionado na Justiça, no Poder Judiciário. Portanto, essa reflexão é necessária para o próprio resgate da imagem da Justiça Federal perante os jurisdicionados, e para que a instituição consiga cumprir seu papel social de responder a uma demanda em tempo reduzido, resgatando assim a cidadania.

É uma oportunidade de produzir um debate transparente sobre a morosidade, de cunho mais científico sobre um tema muitas vezes localizado no fogo cruzado do senso comum. Necessita-se de debate e de estudos sobre a própria postura dos magistrados na condução dos processos, primando pela celeridade, e preocupados com as coisas mínimas da marcha processual, de sorte que sua produtividade seja avaliada a partir dessa atuação.

Falcão (1996) lembra-nos que há um aspecto do acesso à Justiça que é o acesso ao Judiciário pelo lado da oferta, ou seja, aquilo que o Poder Judiciário oferece e o tempo que leva para oferecer. Trata-se das decisões judiciais e das sentenças, sendo a qualidade um campo frutífero para discussões, mas infelizmente negligenciado pelos processualistas. Falar em qualidade significa trazer à baila não somente a qualidade jurídica da sentença, o conhecimento dogmático-jurídico de seu prolator, mas é, sobretudo, uma análise das formas de combate à morosidade processual, à lentidão da Justiça. Não basta o indivíduo conseguir ir a juízo, conseguir ter acesso a um dos órgãos do Poder Judiciário se este não lhe dá nenhuma resposta ou demora em atendê-lo.

E é nesse sentido que a morosidade processual, aqui entendida como o tempo excessivo de duração dos processos, caracteriza-se como um obstáculo ao efetivo acesso à Justiça Federal, devendo ser o ponto principal da agenda do juiz.

Com efeito, esse foi o objeto da chamada terceira onda do acesso à Justiça de Cappelletti (1988: 20), que se debruçou sobre os instrumentos e os meios de favorecer esse acesso à Justiça, concentrando sua análise sobre as estruturas do Poder Judiciário, os procedimentos e o tempo de duração dos processos, identificando os obstáculos ao acesso efetivo à Justiça.

Assim, utilizando esse marco teórico, objetivamos com esta monografia identificar os principais obstáculos da tramitação dos processos nas varas cíveis da Justiça Federal, e sugerir que a avaliação da produtividade do juiz federal seja a partir da análise da atuação do magistrado na superação destes gargalos.

Embasaremos nosso estudo em uma técnica bastante utilizada na administração da produção: a técnica dos incidentes críticos.

Com efeito, na primeira parte desta monografia apresentaremos a técnica dos incidentes críticos, já utilizada por Furtado et al. (1997) na análise da qualidade dos juizados especiais cíveis estaduais e em seguida, apontaremos esses incidentes críticos no modelo de observação dos processos, isso é, nas fases comuns a maioria deles: conhecimento (até prolação de sentença e julgamento de eventuais embargos de declaração), processamento do recurso e execução do julgado, destacando elementos que permitam avaliar a produtividade do juiz.

Na segunda parte, apresentaremos o perfil das ações que tramitam perante as varas cíveis da Justiça Federal, pois somente com uma visualização prática e concreta conseguiremos observar quais os obstáculos na tramitação dos processos.

Por fim, identificaremos os entraves em cada tipo de ação que tramita perante as varas cíveis da Justiça Federal, apontando alguns indicadores para a avaliação da produtividade do juiz.

Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, objetivamos apenas sugerir alguns aspectos que merecem ser observados para a avaliação da produtividade do juiz Federal, e que levem em conta sua atuação no combate a morosidade processual.

1 Os incidentes críticos e a atuação do juiz federal na tramitação dos processos

A ferramenta que nos auxiliará a identificar os principais gargalos da marcha processual e a elaborar indicadores para a avaliação da produtividade do juiz é a Técnica dos Incidentes Críticos, que consiste na “*identificação dos desvios no funcionamento normal da Justiça, que poderiam ser negativos ou positivos, e que permitam conhecer os problemas enfrentados pela instituição em situação real*” (Furtado et alli: 1997:13). Os incidentes críticos são situações que potencialmente podem gerar acidentes, propiciando ação preventiva mais eficaz no aperfeiçoamento do processo, estudando-se os erros sem ficar na dependência de acidentes. Trata-se do estudo da ruptura no funcionamento normal de um sistema, da perturbação. Caracteriza-se por um conjunto de procedimentos para coleta de observações, revelando-se poderoso elemento de diagnóstico, pois tais incidentes coletados fornecem um retrato fiel da situação existente no momento, permitindo a realização de inferências e a proposição de soluções a problemas na marcha processual.

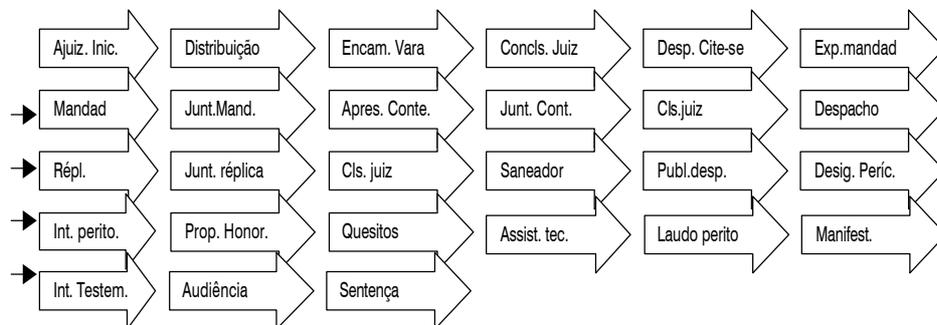
A Justiça, como toda organização, inclusive a iniciativa privada, é composta de variáveis de *estrutura*, de *pessoal* e de *informação* para o processo decisório. Esta última, à qual nos dedicamos neste estudo, é a que envolve grau de controle, coordenação e relacionamento entre as unidades de trabalho, e na qual encontramos as seguintes dificuldades: processo decisório lento, ausência de tecnologia da informação para integração, divulgação e comunicação entre as áreas (gabinete, secretaria e atividades externas), relatórios de controle essencialmente quantitativos, dificuldade e demora na comunicação dos atos processuais, localização do réu e de seus bens, etc.

Têm sido apontados como fatores restritivos da prestação jurisdicional a deficiente informatização, precariedade dos dados estatísticos, a falta de política de recursos humanos para juízes e servidores, que envolvem treinamento adequado, motivação, a precariedade das instalações e dos recursos materiais, excessivo número de instâncias para recursos, prazos processuais extensos, legislação processual ultrapassada, inexistência de mecanismos alternativos para solução de conflitos, responsabilidade do próprio Poder Público no ajuizamento de ações, etc. (Aragão: 1997, 193-196). Contudo, é necessário aperfeiçoar a eficiência do sistema de

administração da Justiça, sem sacrificar o procedimento legal e as salvaguardas inerentes a um procedimento judicial adequado, identificando-se os embaraços administrativos, isso é, os procedimentos que retardam e criam entraves, descobrindo caminhos para eliminá-los ou mitigá-los. E é nesse sentido que a identificação dos incidentes críticos tem grande valia, pois permite um esquadrinhamento do processo, possibilitando visualizar todos os atos processuais, inclusive os passos mínimos do processo.

Alguns incidentes críticos foram localizados em todos os tipos de processo. Tais incidentes comuns estão relacionados com as fases em **que se encontram , e que podem ser divididas em :processamento do feito até a sentença, processamento da fase recursal, e processamento da execução do julgado.**

Para aplicarmos a técnica dos incidentes críticos, é necessária uma diagramação do fluxograma do processo. Tomemos por base, inicialmente, o processo comum de conhecimento de rito ordinário. Esse *modelo de observação* é inspirado em Humberto Theodoro Júnior (1995: 335) e no “Manual do procedimento ordinário” do Conselho da Justiça Federal (*Manuais de Procedimentos da Justiça Federal*, volume 7, maio/2001), e pode ser assim visualizado:



Em linhas gerais, o processo se inicia com o ajuizamento da inicial e é então distribuído para uma das varas cíveis da Justiça Federal. Após, é então encaminhado à vara onde o funcionário autua o processo e o faz concluso ao juiz. À guisa de simplificação, o primeiro despacho do juiz (despacho inicial) será considerado como o “cite-se”, muito embora ocorra por vezes a necessidade de emenda a inicial. É então expedido o

mandado citatório e entregue ao oficial de Justiça. Cumprida a diligência, o mandado é devolvido e juntado aos autos. Dentro do prazo de resposta, o réu apresenta sua contestação, que é então juntada aos autos, sendo o processo encaminhado ao juiz. Proferido o despacho do juiz, o autor apresenta sua réplica, que é juntada ao processo, sendo os autos novamente encaminhados ao juiz para prolação do despacho saneador. Deferida a produção de provas, é designada a perícia, sendo intimado o perito a propor seus honorários. As partes discutem a proposta de honorários, apresentam seus quesitos e seus assistentes técnicos. Realizada a perícia, o perito apresenta seu laudo, sobre o qual se manifestam ambas as partes. Finalmente é designada audiência de instrução onde são ouvidas as partes e as testemunhas, após o que é prolatada a sentença.

Esse é um modelo bem simplificado, mas que nos permite observar a marcha do processo cível. Deve-se levar em consideração que nas hipóteses em que a lide verse exclusivamente sobre matéria de direito, ou quando o fato já estiver provado nos autos por meio de prova documental, não haverá necessidade de produzir novas provas, procedendo-se ao julgamento antecipado da lide (isso é, sem a necessidade das etapas de designação de perícia e audiência) nos termos do art. 330 I do *CPC*.

Esse quadro já nos permite um primeiro esquadrinhamento dos processos, não só na fase de conhecimento, mas também na fase de execução: uma primeira divisão que temos é entre os trabalhos internos e externos. Trabalhos internos são as práticas cartorárias, ou seja, os trabalhos realizados pela secretaria, pelo gabinete e pelo próprio juiz, realizados dentro da vara, como a juntada de petição, de ofícios e de mandados, a expedição destes dois últimos, a conclusão dos autos ao juiz, as certidões, o controle dos prazos, o controle dos atos externos, a elaboração de minuta de despacho, prolação de decisões, sentenças e despachos, etc. Já o serviço externo é o realizado fora da vara, em geral pelos oficiais de Justiça, pelo correio ou via malote. São as diligências de citação, intimação, busca e apreensão, remessa para o Tribunal, encaminhamento de ofício, etc., enfim, de cumprimento de mandados e ofícios realizados fora da vara. Ocuparemos, nesta monografia, do trabalho interno da Justiça, isso é, dentro da vara (secretaria, gabinete e o próprio juiz).

Na fase do *processamento do feito até a sentença*, as práticas cartorárias envolvem controle da inicial, despacho para eventual emenda, apreciação de provimento antecipatório, produção de provas,

apuração de quais processos antigos que ainda não têm sentença, prolação de sentenças e apreciação dos embargos de declaração.

Uma das soluções apresentadas para agilizar a tramitação dos processos é a *prática conciliatória*, que consiste na realização de audiências de conciliação. Esta iniciativa vem sendo adotada e defendida com sucesso pelo juiz Federal de Maringá Evivaldo Ribeiro dos Santos, em especial para os processos que versam sobre financiamento imobiliário.

Assim, um dos aspectos que pode ser levado em consideração na avaliação da produtividade do juiz é o *número de audiências de conciliação realizadas* e o *número efetivo de acordos firmados*.

Mantendo-se as partes inconciliáveis, o ponto de estrangulamento que encontraremos serão as *práticas cartorárias*. Como sabido, existem ações que podem ter seu julgamento antecipado, pois é desnecessária a produção de outras provas (oral e pericial), na forma do art. 330 I *CPC*. Nestes casos, nada parece justificar a demora na tramitação, salvo o quantitativo excessivo, pois a questão é somente de direito, havendo muitas vezes, inclusive, jurisprudência pacífica já firmada. Assim, a responsabilidade pela demora na tramitação de tais ações parece recair exclusivamente sobre as *práticas cartorárias*. São elas:

- (a) autuação;
- (b) elaboração de minuta de despachos;
- (c) juntada de petições;
- (d) expedição de mandados, ofícios e precatórias;
- (e) juntada de mandados e ofícios;
- (f) controle de prazos;
- (g) controle de atos externos (devolução de processos, de precatória);
- (h) publicação dos despachos, sentenças e decisões;
- (i) expedição de precatórios/requisitórios de pequeno valor;
- (j) expedição de alvarás;
- (k) elaboração de informações ao Tribunal.

Portanto, a avaliação da produtividade do juiz deve tomar por parâmetro, também, o *quantitativo destes atos cartorários* e o *tempo transcorrido* para sua realização. Não podemos negligenciar a importância desses atos e simplesmente tratá-los como uma *questão menor*, como

mero ato de secretaria (sic). Mas, ao contrário, devemos considerá-lo também como ato do juiz, pois o juiz é o gestor, o administrador da vara, de sorte que este aspecto deve notadamente ser considerado na avaliação da produtividade do magistrado.

Por sua vez, observamos que nas ações que tenham por réu pessoa física ou jurídica privada, a grande dificuldade no processo de conhecimento é a *localização do réu* (o que na fase de execução será a localização de seus bens). O desafio para a avaliação da produtividade do juiz se expressa em como conseguir localizar o réu. Se o réu for ente público, *lato senso* (CEF, União, BNDES, EBCT, INSS, etc.), tal questão não representa um gargalo; mas quando o réu for particular, pessoa física ou jurídica, a circunstância se constitui como entrave ao processamento da ação. Dessa forma, a avaliação da produtividade do juiz deve ter por referência as medidas adotadas pelo magistrado para eliminação desse gargalo, isso é, quais os procedimentos, quais as soluções adotadas para *localizar o réu*.

Ora, se estes são os principais gargalos na hipótese de julgamento antecipado da lide, quando, no entanto, houver a necessidade de produção de provas termos, além destes já citados, outros incidentes críticos.

Na hipótese de produção de *prova pericial*, o gargalo é *nomear o perito* para a realização da diligência. Esse gargalo é muito comum nas ações de financiamento imobiliário e nas indenizatórias por questões físicas ou de saúde, que demandam, respectivamente, perícia contábil e médica, situação que se agrava quando a parte autora é beneficiária da gratuidade de Justiça. Quando houver necessidade de produção de *prova pericial*, a produtividade do juiz deve ser avaliada a partir do *número de perícias realizadas*.

Nas questões que demandem a produção de *prova oral*, a dificuldade encontra-se na própria designação de audiência e intimação das partes e das testemunhas, bem como o controle da devolução dos mandados de intimação. E, nestes casos, a produtividade do juiz deve ser avaliada a partir dos *atos cartorários praticados*, das *audiências realizadas* e do *intervalo entre a data do despacho de designação da audiência e a data de sua realização*.

A fase final do processo de conhecimento envolve atividades do gabinete, consubstanciadas na *eliminação de processos conclusos para sentença*, *apreciação célere dos embargos de declaração* e *registro de*

sentenças. Neste particular, a avaliação da produtividade do juiz deve ser feita com base no *número de sentenças proferidas*, no *tempo de tramitação do processo* até a sentença e no *número de decisões em embargos de declaração*, bem como no *tempo transcorrido para a apreciação dos declaratórios*.

No *processamento dos recursos*, devemos ter atenção quanto à questão do prazo para recorrer e contra-razoar ou, se não houver recurso, para arquivar os autos, caso não seja necessária execução. Aqui, os gargalos são as *práticas cartorárias*, a *comunicação e ciência dos atos processuais*. Portanto, na fase de processamento de recurso, a produtividade do juiz deve ser avaliada a partir do *quantitativo dos atos cartorários praticados* e do *tempo de duração do processamento do recurso* até sua remessa ao Tribunal ou, caso não haja recurso, *da remessa ao arquivo*.

Já no caso da *execução*, devemos verificar se ela deverá ser processada meramente com a juntada de planilha de cálculos ou se necessita de liquidação prévia, tudo para evitar embargos à execução desnecessários ou exceção de pré-executividade ou, ainda, se se trata de execução de questão já pacificada, como os 28,86% dos servidores públicos, ou a correção do FGTS.

Deve-se também verificar se é caso de execução na forma do art. 632, 652 ou 730 do CPC, e se a fase final envolverá formação de precatório, requisitório de pequeno valor ou simples levantamento de depósito. Essa definição terá especial valor, pois implica definir como dar efetivo cumprimento ao julgado. A criatividade do juiz, na fixação de multa e outros expedientes coercitivos deve ser levado em consideração na avaliação de sua produtividade, pois dá a satisfação efetiva do provimento jurisdicional⁷.

Nas *práticas cartorárias da execução* temos os despachos de recebimento de embargos à execução, a autuação do processo, a expedição de ofícios, de mandados, de precatórias, de precatórios, de requisitórios

7 Nesse sentido, o Conselho da Justiça Federal já coordenou a elaboração de monografia na qual se discutiram as razões políticas do descumprimento às ordens judiciais na Execução contra a Fazenda Pública. *Execução contra a Fazenda Pública – razões políticas do descumprimento às ordens judiciais*. Brasília: CJF, 2001. 130 p. (*Série Pesquisas do CEJ*; ISSN 0104-6225; 8). ISBN 85-85572-64-7.

de pequeno valor, de alvarás, resposta a ofícios, informações ao Tribunal, devolução de precatórias, juntada de mandados, juntada de reposta a ofícios, juntada de petição, autuação, despachos de petições, publicação, controle da inicial executiva e da inicial dos embargos, controle do retorno de precatórias, controle de prazos, controle da carga, vista dos autos, controle das atividades exteriores da vara, elaboração dos cálculos pelo contador, etc.

Aqui também o incidente crítico referente às *práticas cartorárias* pode ser dividido em atos internos (atividades de expedição, juntada, elaboração de minuta de despachos, controle de prazos) e em atos externos (remessa ao contador e devolução dos autos). Dessa forma, combater a morosidade significa agilizar a realização desses atos, de modo que a produtividade do juiz deve ser analisada a partir da prática e controle desses atos.

A execução também envolve *atividades do gabinete*, consubstanciadas na eliminação de processos de embargos à execução conclusos para sentença, apreciação célere dos embargos de declaração e registro de suas sentenças.

Os gargalos, na fase de execução, são, assim, as *práticas cartorárias* e eventual *produção de prova pericial*.

Se por um lado esses incidentes são comuns a todos os processos, nas fases de conhecimento, processamento de recurso e execução, é importante, no entanto, fazer um esquadramento das ações que tramitam nas varas cíveis da Justiça Federal, dividindo-as por classes que obedeçam a critérios como rito, matéria versada e parte envolvida, para que se possa identificar com maior precisão os gargalos da marcha processual, em especial na fase de conhecimento, já que na fase de processamento de recursos e na execução do título judicial não são decisivamente afetados pelo tipo de ação.

2 Perfil das ações que tramitam nas varas cíveis da Justiça Federal

Difilmente só pela leitura do art. 109 da CR/88 os leigos, e mesmo os operadores do direito em geral, conseguiriam visualizar as ações que

efetivamente tramitam pela Justiça Federal. A começar por sua organização judiciária, que se divide em varas cíveis, Previdenciárias, Criminais, Execuções Fiscais, varas Únicas (interior), juizados Especiais Federais cíveis e Criminais e Juizados adjacentes.

Cada vara apresenta um perfil de ações próprio. As varas cíveis da Justiça Federal, objeto desta monografia, envolvem uma multiplicidade de processos em tramitação. São ações sobre financiamento imobiliário, FGTS, ações tributárias, sobre servidores públicos e militares e respectivas aposentadorias e pensões estatutárias, ações de indenização por dano moral ou material em face da União, da Caixa Econômica Federal ou da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ações de cobrança e execuções de título extrajudicial ajuizadas por entes públicos, ações de locação e reintegração de posse, ação popular, ação civil pública, *habeas-data* e mandado de segurança em face de autoridade federal, etc.

Assim, é importante visualizar os tipos de processo que tramitam nas varas cíveis da Justiça Federal para melhor controlar tais ações, identificando os pontos de estrangulamento da marcha processual e, uma vez localizados tais obstáculos, avaliar a produtividade do juiz a partir das medidas adotadas para tentar superá-los dando maior celeridade à tramitação dos feitos.

Podemos classificar tais ações que tramitam nas varas cíveis da Justiça Federal da seguinte forma:

1. Ações sobre financiamento imobiliário

Incluem-se aqui todas aquelas ações referentes ao financiamento imobiliário, sobre aquisição da casa própria, como anulatória de execução extrajudicial, cautelar, consignatória, revisão contratual. A competência da Justiça Federal é fixada porque é a Caixa Econômica Federal quem havia concedido o empréstimo ou porque há comprometimento do FCVS (Fundo de Compensação das Variações Salariais), que é gerido pela Caixa.

2. As ações mandamentais

Nesta categoria incluem-se as ações de *habeas-data* e os mandados de segurança, tanto os individuais quanto os coletivos, independentemente da matéria versada, que tenham no pólo passivo autoridade federal. A tramitação dessas ações envolve a máxima celeridade, por expressa disposição de lei. São exemplos os mandados

de segurança impetrados em face do delegado da Receita Federal objetivando que ele se abstenha de proceder à cobrança de determinado tributo, em face do diretor de pessoal, aposentados e pensionistas das Forças Armadas, para que seja instituída uma pensão ou benefício, entre outros.

3. As ações coletivas

Aqui estão incluídas as ações populares, as ações civis públicas, e as ações de improbidade administrativa. Tais ações têm, em geral, tramitação complexa. São, por exemplo, ações que objetivam impedir a realização de privatização de empresa da União, condenar cível e administrativamente servidor público, ou correção monetária coletiva do FGTS ou, ainda, de reajuste coletivo aos servidores públicos, entre outras.

4. Ações possessórias e locatícias

São as ações que versam sobre posse, imissão na posse, manutenção na posse, interditos proibitórios, usucapião, locações, despejo, renovatória de locação, revisão de aluguel, demarcatória, divisória, discriminatória. Sobressai a matéria versada (posse ou locação), assim como o rito especial. Têm, em geral, a União, a Caixa Econômica Federal ou a Conab (Cobal) como partes. São ações que necessitam julgamento célere, sob pena de se eternizarem. Elas têm carga executória muito forte e impedem que fiquem durante muito tempo sem uma decisão.

5. Ações de cobranças ajuizadas por entes públicos de rito ordinário

São as ações nas quais o ente público é autor e versam sobre cobrança de valores. São processadas pelo rito ordinário ou sumário. Merecem atenção especial, pois geram arrecadação, a exemplo do que ocorre na vara de execuções fiscais.

6. Ações monitorias

Geralmente são ajuizadas pela Caixa Econômica Federal para cobrança de valores, como utilização de cheque especial, e têm sua tramitação prevista na forma do art.1.102a-1.102c do *CPC*, com redação dada pela Lei nº 9.079/95.

7. Execuções de título extrajudicial

Os principais credores são o BNDES, a Caixa Econômica Federal e

a Finep, que objetivam a cobrança de valores devidos em virtude de contratos, ou a União para execução de decisão condenatória do TCU, na forma do art.71 §3º da CR/88. Da mesma forma que as ações acima, merecem especial atenção, pois geram arrecadação para o poder público.

8. Ações indenizatórias de rito ordinário

Tais ações versam sobre danos morais e materiais; grossa maioria é ajuizada por pessoas físicas tendo no pólo passivo o ente público (União, Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos). Tratam de erro médico, contaminação, acidente de trânsito, direito do consumidor, cobrança de condomínio, acidentes por ocasião do serviço militar, etc.

9. Ações sumárias

Tal classe é decorrente do rito e independe da matéria. Podem ser ajuizadas pelos entes públicos (são comuns ações ajuizadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos) ou em face deles, como nas ações de cobrança de condomínio. Sua importância ficou reduzida em virtude da criação dos Juizados Especiais. São, em geral, ações de cobrança de condomínio ou de dívidas de pequeno valor.

10. Ações tributárias de rito ordinário

Nesta categoria incluem-se as ações de rito ordinário que versem sobre matéria tributária em sentido amplo, isso é, tratando de impostos, taxas, contribuições, empréstimo compulsório, etc. Podem fazer parte do pólo passivo além da União, o INSS, a ANS, o Ibama, o Incra, entre outros. Em geral, versam sobre questões de direito.

11. Ações sobre militares e servidores de rito ordinário

São ações que versam sobre remuneração de militares, servidores, funcionários e empregados públicos, suas respectivas pensionistas (matéria previdenciária estatutária), e poder disciplinar. Tem por base a matéria versada e o pólo ativo: militar, servidor público ou pensionista. Tratam de reajuste de vencimentos, anulação de ato administrativo, questão trabalhista-estatutária, ou então têm cunho previdenciário-estatutário.

12. Feitos não-contenciosos e cartas

São os feitos nos quais não existe uma lide propriamente dita. São

os conhecidos 'procedimentos de jurisdição voluntária' (*sic*). São as justificações, as interpelações, notificações e protestos, as ações de opção de nacionalidade, as cartas precatórias e rogatórias, as cartas de ordem.

No caso da justificação, têm sido muito freqüentes as ações de natureza previdenciário-estatutário, isso é, pensão de companheira de militar, ou servidor público.

A interpelação/notificação e o protesto têm sido comumente ajuizados pela Caixa Econômica Federal para constituir em mora o devedor de empréstimos imobiliários, com o intuito de evitar a prescrição.

13. Medidas cautelares

A maioria das ações cautelares versa sobre medida cautelar para suspensão de leilão extrajudicial da Caixa Econômica Federal em virtude de inadimplência de mutuário.

14. Embargos à execução de obrigação de pagar ou fazer

São decorrentes da própria execução e ajuizados na maioria das vezes pela União ou pela Caixa Econômica Federal, enfim, pelo ente público que esteja sendo executado.

Feita essa classificação que, se por um lado não esgota todos os tipos de ações em tramitação nas varas cíveis da Justiça Federal, por outro, permite visualizar grossa maioria dos processos, possibilitando localizar agora os incidentes críticos que cada uma dessas classes de ações apresenta, o que faremos a seguir, discutindo que atitudes pode o juiz tomar para contornar esses obstáculos, controlando o tempo de tramitação dos processos, sugerindo que sua produtividade seja avaliada a partir desse aspecto.

3 Incidentes críticos nas ações que tramitam nas varas cíveis da Justiça Federal

Conforme já tivemos a oportunidade de mencionar, na fase de *processamento dos recursos* o maior gargalo são as práticas cartorárias. Igualmente na fase de *execução*, sendo que nesta, some-se os demais

atos cartorários, como expedição de alvará, de precatório ou requisitório de pequeno valor, a localização do devedor, e a necessidade de realização de perícia quando comumente oferecidos os embargos à execução.

Observa-se que nessas fases, *processamento do recurso* e *execução*, o tipo de ação não tem importância significativa, salvo quando houver a interposição de embargos à execução, que serão tratados abaixo separadamente. A classe da ação será decisiva, sobretudo, na identificação dos gargalos de sua tramitação durante o *processo de conhecimento*.

Assim, nas (1) *ações sobre financiamento imobiliário*, constatamos que existem as que versam sobre anulação do leilão extrajudicial e aquelas sobre os índices de correção. Na primeira hipótese, quando muito será necessária perícia grafotécnica para que se apure se o mutuário foi ou não efetivamente intimado da realização do leilão, pois, no mais, versa sobre a (in)constitucionalidade do art. 32 e seguintes do Decreto-Lei nº 70/66. Já nas demais, há, na maioria das vezes, necessidade de realização de perícia contábil. Nestes casos, a prática que demonstrou ser bastante útil foi a realização de audiências conciliatórias. A propósito, os efeitos positivos da auto-composição foram apresentados no último encontro do Conselho da Justiça Federal sobre Administração da Justiça, relatado na *Revista CEJ* nº 24 pelo Juiz Federal de Maringá Erivaldo Ribeiro dos Santos. Então, nessa classe de ações, os gargalos que encontramos na fase de conhecimento e que podem ser utilizados como elementos de avaliação da produtividade do juiz são:

- (a) realização de audiências conciliatórias e promoção do acordo;
- (b) realização das práticas cartorárias a contento;
- (c) realização de perícia grafotécnica ou contábil quando demandar dilação probatória.

Portanto, um dos indicadores da produtividade do juiz pode ser a *quantidade* desses atos realizados, e o *tempo de demora* para realização de tais procedimentos.

Por sua vez, a tramitação das (2) *ações mandamentais* envolve a necessidade de máxima celeridade. Um dos procedimentos que otimizou o andamento processual foi o *just in time*, ou seja, a entrega de tais ações em mãos, tanto para apreciação do pedido liminar, quanto para sentença e julgamento dos embargos de declaração. Outro ponto que alcançou

consideráveis resultados foi a apreciação imediata do pedido de liminar, evitando-se pedir informações para só então apreciá-lo. É que quando se aprecia logo a liminar e depois se solicitam informações, o tempo de publicação, comunicação da liminar, recurso e notificação é comum. Se for feito após, o processo fica paralisado aguardando a publicação, mais dez dias para interposição de recurso, e só então é encaminhado ao Ministério Público Federal, ocorrendo perda de tempo.

Nos mandados de segurança coletivos, a única diferença é que antes da apreciação da liminar é necessária a prévia oitiva em 48 horas do representante judicial da pessoa jurídica a qual pertence o impetrado. Quanto aos *habeas-data*, não há nenhuma peculiaridade na questão de sua tramitação, pois a preocupação maior é quanto às práticas cartorárias e o processamento do recurso.

Assim, a avaliação da produtividade do juiz pode ser feita pelo *percentual de mandados de segurança julgados em comparação com os em tramitação*, e o *tempo de tramitação do processo até a prolação de sentença*.

Nas (3) *ações coletivas*, o maior problema está na quantidade de réus, em geral nas ações de improbidade administrativa, face à dificuldade de *localização* deles e a *complexidade* no seu processamento, que muitas vezes têm contornos penais. Outras ações que versam sobre matéria exclusivamente de direito, como correção monetária ou levantamento do FGTS, cuja matéria versada já é inclusive pacificada (vide Súmula 252 do STJ), devem ser agilizadas ao máximo, encontrando seu gargalo na fase de conhecimento nas práticas cartorárias.

A avaliação da produtividade do juiz pode ser feita a partir do cuidado que tem com o processamento de tais ações, apurando-se *quantas estão em tramitação* e *quantas foram efetivamente julgadas*, bem como a partir do acompanhamento da fase em que as mesmas se encontrem.

As (4) *ações possessórias e de locação* necessitam julgamento célere, sob pena de se eternizarem. Elas têm carga executória muito forte e impedem que fiquem durante muito tempo sem uma decisão. Deve-se priorizar o contraditório e identificar os casos de revelia. A liminar merece ser apreciada após o contraditório. Nestes casos também tem surtido efeito a realização de audiências de conciliação. Portanto, devem-se concentrar esforços nas *práticas conciliatórias* e nas *práticas cartorárias*, de modo que a produtividade do juiz pode ser aferida a partir do *número de*

audiências realizadas e do número de conciliações obtidas, bem como pelo tempo de realização dos atos processuais. Além disso, devem-se apurar quantas estão em tramitação e quantas foram efetivamente julgadas.

Nas (5) *ações de cobrança ajuizadas por entes públicos* (e aqui podemos tecer as mesmas considerações para as (6) *ações monitórias* e até mesmo para a (7) *execução extrajudicial*, a maior dificuldade é a *localização do devedor* e de seus bens para garantir a execução. Merecem atenção especial, pois geram arrecadação, a exemplo do que ocorre na vara de execuções fiscais. Podem envolver realização de perícia contábil, o que significa outro entrave no processamento. Nesta classe de ações, a produtividade do juiz pode ser avaliada a partir do *número de atos processuais praticados* e do sucesso na *localização do devedor*, bem como no *número de audiências conciliatórias designadas* e no *número de acordos obtidos*, quando possível.

Nas (8) *ações indenizatórias de rito ordinário*, a maior dificuldade é a *realização de perícia*. Em geral, elas versam sobre danos morais e materiais; grande maioria é ajuizada por pessoas físicas e tem no pólo passivo o ente público. Também podem demandar a *realização de audiências* e ter comprometida sua tramitação célere em virtude das *práticas cartorárias*. Assim, a avaliação da produtividade do juiz pode ser feita pelo *número de audiências designadas*, pela *distância entre a data do despacho e a data da realização da audiência*, pelo *número de perícias realizadas* e pelo *número de atos processuais praticados*.

Nas (9) *ações sumárias*, a preocupação maior é com a *realização das audiências*, de modo que a avaliação da produtividade do juiz pode ser feita pelo *número de audiências designadas* e pela *distância* entre a data do despacho e a data da realização da audiência.

As (10) *ações tributárias de rito ordinário*, em geral, versam sobre questões de direito, de modo que o maior obstáculo são as *práticas cartorárias*, e só apresentam maior complexidade quando demandam a *realização de perícia*. Portanto, a produtividade do juiz pode ser avaliada a partir do *número de atos processuais praticados* e do *quantitativo de perícias realizadas*, quando necessárias forem.

As mesmas considerações podem ser feitas para as (11) *ações de rito ordinário sobre militares e servidores*. Os gargalos aqui são as *práticas cartorárias*, a *realização de audiência* e a *produção de prova pericial*. A produtividade do juiz pode ser avaliada a partir do *número de audiências*

designadas, da *distância* entre a data do despacho e a data da realização da audiência, do *número de atos processuais* praticados e do *quantitativo de perícias* realizadas, quando necessárias forem.

No caso dos (12) *feitos não-contenciosos*, e em particular no caso da justificação, a preocupação é com o *controle da inicial*, *designação de audiência* em data próxima, verificação da existência de outros beneficiários da pensão, e *intimação de partes e testemunhas*. Já na interpeleção/notificação e o protesto exigem rapidez no cumprimento (lapso temporal) do mandado pelo oficial de Justiça (atos externos), mas o maior gargalo é a *localização do réu*, destinatário da ação, e as práticas cartorárias (expedição e juntada de mandados). As cartas precatórias, por sua vez, devem ser logo cumpridas, pois são pedidos de um outro juízo. Por seu turno, as rogatórias também devem ser imediatamente cumpridas, e encontram dificuldade na *localização do citando ou intimando* e nas *práticas cartorárias* (expedição e juntada de mandados). Assim, nestes feitos, a produtividade do juiz pode ser avaliada a partir do *número de audiências designadas*, quando necessárias, e da *distância* entre a data do despacho e a data da realização da audiência, do *número de atos processuais* praticados e do sucesso na *localização do réu*.

No tocante às (13) *ações cautelares*, algumas medidas talvez acelerassem seu processamento, como: enxugar a tramitação de uma ação cautelar evitando réplica e produção de prova pericial desnecessárias; verificar se realmente é caso de cautelar ou se trata efetivamente de antecipação de tutela; prestar atenção na perda do objeto da cautelar. Seus gargalos consistem nas *práticas cartorárias* e na *apreciação do provimento judicial em si*. Destarte, nestes casos, a produtividade do juiz poder ser avaliada a partir do *número de sentenças proferidas em relação ao número de cautelares em tramitação* e o *tempo de tramitação* de tais ações até a sentença, além do número de *atos processuais praticados*.

Por fim, devemos tratar também dos (14) *embargos à execução* que, em que pese serem consequência natural do processo de execução, possuem algumas peculiaridades, pois tratam de ação própria. Eles devem ser logo sentenciados, pois impedem o prosseguimento da execução. Seus principais gargalos são as *práticas cartorárias* e a necessidade de realização de *perícia*. Quando há necessidade de produção de prova pericial, o encaminhamento dos autos à contadoria judicial não supre a necessidade de realização de perícia contábil, eis que tal setor trabalha

com poucos funcionários. Quando, no entanto, não for caso de perícia, mas envolver tão-somente questões de direito, o despacho pode ser só recebendo os embargos, suspendendo a execução e determinando que o embargado diga no prazo legal, retornando, finalmente, conclusos para sentença. Pode-se efetuar um controle da inicial rejeitando-os liminarmente quando for a hipótese ou determinar sua emenda.

Assim, a produtividade do juiz, nas ações de embargos à execução, pode ser avaliada a partir do *número de atos processuais praticados*, do *quantitativo de perícias* realizadas, quando necessárias forem, do *número de sentenças* prolatadas e do *tempo de tramitação* do processo até a sentença.

4 Conclusões: indicadores da produtividade do juiz federal e da celeridade processual

De tudo o que foi exposto, podemos observar que dentro do próprio Poder Judiciário há preocupação em se buscar um modelo de administração da Justiça que consiga eliminar os principais entraves da prestação jurisdicional para que se consiga produzir sentenças em tempo razoável.

A propósito, conforme comprovam as pesquisas, o item morosidade é o responsável pela imagem negativa que o jurisdicionado tem da Justiça. É o fator mais negativo do Poder Judiciário quanto ao grau de confiabilidade.

Nesse sentido, encontrar os pontos de estrangulamento da marcha processual é tarefa essencial para que se possa superar tais gargalos, acelerando a prestação jurisdicional. Por seu turno, tais entraves estão relacionados principalmente com os aspectos microprocessuais, ou seja, os fatores condicionantes da morosidade processual deitam suas raízes na administração dos processos.

Com efeito, é aí onde deve atuar o juiz: na condução do processo. Deste modo, o juiz deve deslocar o foco de suas atenções para os passos do processo, definindo o seu papel como gestor do processo.

Assim, a avaliação da produtividade do juiz deve refletir a forma de atuação do magistrado na condução do processo, prezando pela celeridade. Os indicadores de produtividade do juiz devem cotejar

notadamente sua atuação no combate à morosidade processual.

Tomando por base as varas cíveis da Justiça Federal e utilizando a *técnica dos incidentes críticos*, pudemos localizar os principais pontos de represamento do processo. Alguns incidentes críticos foram localizados em todos os tipos de processo, como as práticas cartorárias e a ausência de práticas conciliatórias.

Portanto, alguns indicadores iniciais da produtividade do juiz poderiam ser a *quantidade de atos praticados (práticas cartorárias)*, o *tempo de demora* de sua realização, a *quantidade de audiências conciliatórias* designadas e os *acordos efetivamente realizados*.

É importante observar que os indicadores *quantidade* e *tempo de demora* não devem ser tomados como parâmetros absolutos. Devem ser conjugados com a fase em que se encontra o processo e com o tipo de ação, para que tenhamos uma visão mais global da produtividade do juiz.

Assim, a produtividade do juiz também deve ser conjugada com a fase em que se encontram os processos, se estamos ainda no *processamento do feito até a sentença* ou já no *processamento da fase recursal* ou se, finalmente, no *processamento da execução do julgado*.

Observamos que as práticas cartorárias, referentes às atividades internas de secretaria, ocupam papel de destaque no combate à morosidade. A produtividade do juiz deve ser avaliada a partir de sua gestão nessas atividades. Seu impacto é tão grande que envolve os atos do processo de conhecimento, de execução e o processamento dos recursos. São exemplos de práticas cartorárias: a elaboração de minutas de despachos, a juntada de petições, a expedição de mandados e ofícios, a juntada de mandados e ofícios; o controle de prazos, o controle de atos externos, a publicação, a expedição de precatórios e RPV; a expedição de alvarás, e o próprio processamento dos recursos como um todo.

Especificamente, na fase do *processamento do feito até a sentença*, constatamos que, se for hipótese de julgamento antecipado da lide, as práticas cartorárias, isoladamente, representam incidentes críticos.

Quando, porém, houver necessidade de produção de prova, somadas as práticas cartorárias teremos outros incidentes críticos. Se for hipótese de produção de prova oral, a audiência de instrução e julgamento desempenhará papel importante. Assim, neste caso, a produtividade do juiz pode ser avaliada a partir do *número de audiências*

designadas, número relativo de audiências realizadas, e intervalo de tempo entre a data do despacho de designação da audiência e o momento de sua efetiva realização.

Se também for hipótese de produção de prova pericial, a produtividade do juiz pode ser avaliada a partir do *número de perícias realizadas*.

Por fim, nesta fase, encontramos as atividades de gabinete, que consistem em agilizar e julgar os processos conclusos para sentença e apreciação dos embargos de declaração. Desse modo, a produtividade do juiz pode ser apreciada a partir da *quantidade de sentenças proferidas, do tempo de tramitação do processo até a prolação de sentenças, dos embargos de declaração julgados e do tempo de demora para sua apreciação*.

Na fase do processamento do recurso, a produtividade do juiz pode ser avaliada tomando por base o *quantitativo das práticas cartorárias* próprias desta fase e o *tempo de duração da tramitação do recurso* na vara até seu encaminhamento ao Tribunal.

Finalmente, na fase de execução do título judicial, a produtividade do juiz pode ser avaliada levando-se em consideração o *quantitativo das práticas cartorárias* próprias desta fase de execução, *a quantidade de perícias necessárias realizadas, o tempo de duração da tramitação da execução do título judicial* na vara.

Mas, além disso, o perfil da vara também deve ser levado em consideração. É que a produtividade de um juiz de vara cível deve ser avaliada de forma distinta a de um juiz de vara criminal, ou de um juiz de Juizado Especial Federal Cível, ou de um juiz do interior, e assim sucessivamente.

Nas varas cíveis da Justiça Federal, temos um perfil próprio das classes de ações. São ações, por exemplo, sobre financiamento imobiliário, FGTS, ações tributárias, sobre servidores públicos e militares e respectivas aposentadorias e pensões estatutárias, ações de indenização por dano moral ou material em face da União, da Caixa Econômica Federal ou da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ações de cobrança e execuções de título extrajudicial ajuizadas por entes públicos, ações de locação e reintegração de posse, ação popular, ação civil pública, *habeas-data* e mandado de segurança em face de autoridade federal, entre outras.

Com efeito, a produtividade do juiz federal de vara cível deve ser avaliada não somente em dados unicamente quantitativos, mas sopesa-

dos com o próprio perfil das ações.

Nas ações sobre financiamento imobiliário, a produtividade pode ser avaliada pela quantidade e pelo tempo de demora para *realização de audiências conciliatórias e promoção do acordo; realização das práticas cartorárias a contento; e realização de perícia grafotécnica ou contábil quando demandar dilação probatória.*

Por sua vez, a tramitação das ações mandamentais à avaliação da produtividade do juiz pode ser feita através do *percentual de mandados de segurança julgados em comparação com os em tramitação, e o tempo de tramitação do processo até a prolação de sentença.*

Nas ações coletivas, a avaliação da produtividade do juiz pode ser feita a partir do cuidado que tem com o processamento de tais ações, apurando-se *quantas estão em tramitação e quantas foram efetivamente julgadas*, bem como a partir do acompanhamento da fase em que as mesmas se encontrem.

Nas ações possessórias e de locação, a produtividade do juiz pode ser aferida a partir do *número de audiências realizadas e do número de conciliações obtidas*, bem como pelo *tempo de realização dos atos processuais*. Além disso, devem-se apurar *quantas estão em tramitação e quantas foram efetivamente julgadas*.

Nas ações de cobrança ajuizadas por entes públicos (e aqui podemos tecer as mesmas considerações para as ações monitórias e até mesmo para a execução extrajudicial), a produtividade do juiz pode ser avaliada a partir do *número de atos processuais praticados* e do sucesso na *localização do devedor*, bem como do *número de audiências conciliatórias designadas* e do *número de acordos obtidos*, quando possível.

Nas ações indenizatórias de rito ordinário, a avaliação da produtividade do juiz pode ser feita através do *número de audiências designadas*, da *distância entre a data do despacho e a data da realização da audiência*, do *número de perícias realizadas*, e do *número de atos processuais praticados*.

De outro giro, nas ações sumárias, a avaliação da produtividade do juiz pode ser feita através do *número de audiências designadas*, e da *distância* entre a data do despacho e a data da realização da audiência.

Nas ações tributárias de rito ordinário, a produtividade do juiz pode ser avaliada a partir do *número de atos processuais praticados* e do *quantitativo de perícias* realizadas, quando necessárias forem, bem como no

tempo de demora para sua realização.

As mesmas considerações podem ser feitas para as ações de rito ordinário sobre militares e servidores. A produtividade do juiz pode ser avaliada a partir do *número de audiências designadas*, da *distância* entre a data do despacho e a data da realização da audiência, do *número de atos processuais* praticados e do *quantitativo de perícias* realizadas, quando necessárias forem, bem como pelo *tempo de demora* para sua realização

No caso dos feitos não-contenciosos, a produtividade do juiz pode ser avaliada a partir do *número de audiências designadas*, quando necessárias, e da *distância* entre a data do despacho e a data da realização da audiência, do *número de atos processuais* praticados e do sucesso na *localização do réu*.

No tocante às ações cautelares, a produtividade do juiz poder ser avaliada a partir do *número de sentenças proferidas em relação ao número de cautelares em tramitação* e o *tempo de tramitação* de tais ações até a sentença, além do número de *atos processuais praticados*.

Por fim, nos embargos à execução, a produtividade do juiz pode ser avaliada a partir do *número de atos processuais praticados*, do *quantitativo de perícias realizadas*, quando necessárias forem, do *número de sentenças prolatadas* e do *tempo de tramitação* do processo até a sentença.

É evidente que esses indicadores também devem ser conjugados com o perfil diagnóstico da vara, ou seja, com a identificação do quantitativo de ações que tramitam na vara; ou seja, com a média mensal e diária de ações ajuizadas; com a média mensal e diária de petições que são protocolizadas; com a média diária/mensal de petições requerendo provimento antecipatório; com a quantidade de ações que entram conclusas para sentença por mês; com o número de ações que são arquivadas, desarquivadas, remetidas ao TRF e devolvidas; com o quantitativo de pedidos de informações em Agravo de Instrumento que são feitos; com o número de ofícios que são expedidos e respondidos; com as cartas que são expedidas e recebidas, bem como com a quantidade relativa de ações por classe que tramitam na vara, a quantidade de ações que ainda não têm sentença, as que estão em fase de processamento de recursos e com quantas ações estão em fase execução.

Para uma eficiente administração da Justiça, entendemos que é importante a observação de alguns aspectos, que dariam a definição de

uma vara ágil, a saber:

- (a) conclusão para sentença zerada;
- (b) embargos de declaração prontamente decididos;
- (c) prevenção imediatamente verificada;
- (d) poucos processos tramitando;
- (e) petições despachadas em tempo curto;
- (f) rápida tramitação do feito até a sentença;
- (g) designação de audiências em data próxima;
- (h) expedição de mandados, ofícios e precatórias a contento;
- (i) expedição de precatórios, alvarás e requisitórios a contento;
- (j) rapidez no julgamento de embargos à execução;
- (k) práticas conciliatórias realizadas e efetivadas; e
- (l) *perícias realizadas a contento.*

De sorte que a avaliação da produtividade do juiz deve tomar por base tais parâmetros.

Em síntese, entendemos que os elementos que merecem ser levados em consideração na avaliação da produtividade do juiz são:

- (a) número de audiências designadas;
- (b) distância entre a data do despacho e a data da realização da audiência;
- (c) número de atos processuais praticados;
- (d) número de decisões e despachos proferidos;
- (e) sucesso na localização do réu;
- (f) quantitativo de perícias realizadas, quando forem necessárias;
- (g) número de sentenças prolatadas;
- (h) tempo de tramitação do processo até a prolação de sentença.

Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, lançamos aqui apenas alguns elementos que entendemos serem importantes na avaliação da produtividade do juiz, objetivando fomentar o debate já iniciado pelo próprio Poder Judiciário, sobretudo pelo Conselho da Justiça Federal.

Referências bibliográficas

A imagem da Justiça Federal na imprensa escrita. Brasília: CJF, 1995. 156 p. (*Série Pesquisas do CEJ*, ISSN 0104-6225; 2). ISBN 85-85572-11-6).

ARAGÃO, Cecília Vescovi. Fatores agilizadores e restritivos à atuação da Justiça do Trabalho: um estudo exploratório. Rio de Janeiro: FGV, *Revista de Administração Pública*, v. 31, nº 4, pp.183-215. Jul/ago. 1997.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL (org.). *Justiça: promessa e realidade. O acesso à Justiça em países ibero-americanos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. *Manual de procedimentos cartorários da 1ª instância/ Corregedoria-Geral da Justiça Federal da 2ª região*. Rio de Janeiro – TRF 2ª região, 2003. 2 v.

BREEN, Emmanuel. *Evaluer la Justice*. Paris: PUF, 2002.

BUSINO, Giovanni. *Les théories de la burocracia*. Paris: PUF, 1993.

CALAMANDREI, Piero. *A crise da Justiça*. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

_____. *Eles, os juizes, vistos por um advogado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Notrhfeet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CICHOCKI NETO, José. *Limitações ao acesso à Justiça*. Curitiba: Juruá, 1998.

PANDOLFI, Dulce Chaves [et al.] (orgs.) *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. CEJ. *Diagnóstico de necessidades de aperfeiçoamento dos juizes federais*. Brasília: CJF/CEJ, 2002.

_____. *O estado da arte e da pesquisa jurídica e sócio-jurídica no Brasil*. Brasília: CJF/CEJ, 1996.

_____. 2º Congresso Brasileiro de Administração da Justiça. Brasília: *Revista CEJ/CJF* 17, ano VI, junho de 2002.

_____. Administração da Justiça. Brasília: *Revista CEJ/CJF*, 17, ano VI, junho de 2002.

_____. 2º Congresso Brasileiro de Administração da Justiça. Brasília: *Revista CEJ/CJF*, 17, ano VI, junho de 2002.

_____. Manual do procedimento ordinário. Brasília: *Manuais de Procedimentos da Justiça Federal*, v. 7, maio 2001.

DELA TORRE, Wagner Giron. A morosidade da Justiça e a definição dos direitos. *Jus navegandj*, Teresina a. 6, nº 58, agosto 2002. Disponível em: <http://www1.Jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3038>. Acesso em 14/03/2003.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

Execução contra a Fazenda Pública - razões políticas do descumprimento às ordens judiciais. Brasília: CJF, 2001. 130 p. (*Série Pesquisas do CEJ*; ISSN 0104-6225; 8). ISBN 85-85572-64-7).

FALCÃO, Joaquim. Acesso à Justiça: diagnóstico e tratamento. *Justiça: promessa e realidade. O acesso à Justiça em países ibero-americanos*. Associação dos Magistrados do Brasil (org.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

FARIA, José Eduardo. O desafio do Judiciário. São Paulo: *Revista USP/ Dossiê Judiciário*, nº 21, 1994, p. 46-57.

_____. A crise do Poder Judiciário no Brasil. *Justiça para a democracia*, nº 1. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1996.

_____. Ordem legal x mudança social: a crise do Judiciário e a formação dos magistrados. *Direito e Justiça. A função social do Judiciário*. Faria, José Eduardo (org.). São Paulo: USP, 1997.

FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. *Concretude processual: o dia-a-dia do juiz*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2000.

FERRETTI, Roberto. "Qualidade em ambiente de burocracia: o caso da Justiça Federal do Estado do Amazonas". Manaus: FGV, Ebp/Isae. Dissertação de Mestrado Executivo. 2001.

FURTADO, Christian Lucio Bastos; ERNST, Eric Santos & BRITO, Guilherme Silva Xavier. *Avaliação da qualidade em serviços dos juizados especiais cíveis aplicando a técnica dos incidentes críticos*. Niterói: UFF/Escolha de Engenharia (mimeo), 1997.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A marcha do processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

_____. *O processo em evolução*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

HERVE, Lehman. *Justice, une lenteur coupable*. Paris: PUF, 2002.

KAFKA, Franz. *O processo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

MADALENA, Pedro. *Administração da Justiça*. Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1994.

MARTINS, Leila Maria Pereira. "A complexa arquitetura de um plano de ação para a Justiça do Estado do Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: FGV, EBAP, CFCP, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, 1998.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. *Competência civil da Justiça Federal*. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAES, Luiz Antônio Pazos. “Varas federais de execução fiscal: um retrato do Poder Judiciário”. Rio de Janeiro: FGV/EPBAP/CFAP. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. 2002.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. & MIRANDA ROSA, Felipe Augusto. Duração dos processos: discurso e realidade. Projeto de auto-análise do Poder Judiciário. *Justiça: promessa e realidade. O acesso à Justiça em países ibero-americanos*. Associação dos Magistrados do Brasil (org.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

NALINI, José Renato. *O juiz e o acesso à Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro; NUNES, Ivônio Barros. A opinião da sociedade civil organizada a respeito da Justiça Federal. Brasília : CJF, 1995. 65 p. (*Série Pesquisas do CEJ*, ISSN 0104-6225; 5). ISBN 85-85572-30-2.

PANDOLFI, Dulce Chaves et al. *Cidadania, Justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PAULSEN, Leandro; SANTOS, William Douglas Resinente dos. A Justiça Federal: uma proposta para o futuro. Brasília: CJF, 1995. 185 p. (*Série Monografias do CEJ*; v. 2). ISBN 85-85572-23-x.

QUEIROZ, Raphael Augusto Sofiati de (org.). *Acesso à Justiça*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

REIS, Novély Vilanova da Silva. Indicações práticas para uma melhor administração do processo civil. Brasília: CJF, 1999. 53 p. (*Série Monografias do CEJ*; v. 7). ISBN 85-85572-47-7.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*. Blumenau: Acadêmica, 1994.

RÖHL, Klaus F. & MACHURA, Stefan (ed.). *Procedural Justice*. Oñati International Series in Law and Society. Oñati: IISJ, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. *O acesso ao direito e à Justiça: um direito fundamental em questão*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Universidade de Coimbra, 2002.

_____. *A administração e gestão da Justiça – Análise comparada das tendências de reforma*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Universidade de Coimbra, 2001. (<http://opj.ces.uc.pt>)

_____. *A acção executiva: caracterização, bloqueios e propostas de reforma*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Universidade de Coimbra, 2001. (<http://opj.ces.uc.pt>)

_____. *Arbitragem institucional: um novo modelo de administração de Justiça*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Universidade de Coimbra, 2000. (<http://opj.ces.uc.pt>)

_____. *Bloqueios ao andamento dos processos e propostas de solução*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Universidade de Coimbra, 1999. (<http://opj.ces.uc.pt>)

_____. *Porquê tão lentos? Três casos especiais de morosidade na administração da Justiça*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Universidade de Coimbra, 1998. (<http://opj.ces.uc.pt>)

SLACK, Nigel et al. *Administração da produção*. São Paulo: Atlas, 1999.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

THUILLIER, Guyosé. *L'art de juger*. Paris: Economica, 2001.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 3ª ed., 1997.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (coord.) *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

Parâmetros para a avaliação da produtividade do juiz federal das varas cíveis:

(A) Aspectos gerais: quantitativo e tempo de demora

A.1. as práticas cartorárias:

- *quantidade de atos praticados*
- *tempo de demora* de sua realização

A.2. práticas conciliatórias

- *quantidade de audiências de conciliação* designadas
- *acordos efetivamente realizados*

(B) Produtividade do juiz e a fase em que se encontram os processos

B.1. processamento do feito até a sentença

- *práticas cartorárias*
- *número de audiências designadas*
- *número relativo de audiências realizadas*
- *intervalo de tempo entre a data do despacho e a da audiência*
- *número de perícias realizadas*
- *quantidade de sentenças proferidas*
- *tempo de tramitação do processo até a prolação de sentenças*
- *quantitativo de embargos de declaração julgados*
- *tempo de demora para apreciação dos declaratórios*

B.2. processamento do recurso

- *quantitativo das práticas cartorárias*
- *tempo de duração da tramitação do recurso*

B.3. execução do título judicial

- *quantitativo das práticas cartorárias*
- *quantidade de perícias necessárias realizadas*

- *tempo de duração da tramitação da execução do título judicial*
- (C) A produtividade do juiz federal de vara cível e o perfil das ações

C.1. ações sobre financiamento imobiliário quantidade e tempo de demora

- *realização de audiências conciliatórias*
- *promoção do acordo*
- *realização das práticas cartorárias a contento*
- *realização de perícia grafotécnica ou contábil quando necessárias*

C. 2. ações mandamentais

- *percentual de mandados de segurança julgados*
- *tempo de tramitação do processo até a prolação de sentença*

C. 3. ações coletivas

- *quantidade em tramitação*
- *quantidade efetivamente julgada*

C. 4. ações possessórias e de locação

- *número de audiências realizadas*
- *número de conciliações obtidas*
- *tempo de demora para realização dos atos processuais*
- *quantidade em tramitação*
- *quantidade efetivamente julgada*

C. 5. ações de cobrança ajuizadas por entes públicos,

C.6. ações monitórias e

C.7. execução extrajudicial

- *número de atos processuais praticados*
- *sucesso na localização do devedor*
- *número de audiências conciliatórias designadas*
- *número de acordos obtidos, quando possível*

C.8. ações indenizatórias de rito ordinário

- *número de audiências designadas*

- *distância entre a data do despacho e a data da realização da audiência*
- *número de perícias realizadas*
- *número de atos processuais praticados*

C. 9. ações sumárias

- *número de audiências designadas*
- *distância entre a data do despacho e a data da realização da audiência*

C.10. ações tributárias de rito ordinário

- *número de atos processuais praticados*
- *quantitativo de perícias realizadas, quando necessárias*
- *tempo de demora para sua realização*

C.11. ações de rito ordinário sobre militares e servidores

- *número de audiências designadas*
- *distância entre a data do despacho e a data da realização da audiência*
- *número de atos processuais praticados*
- *quantitativo de perícias realizadas, quando forem necessárias*
- *tempo de demora para sua realização*

C.12. feitos não-contenciosos

- *número de audiências designadas, quando necessárias*
- *distância entre a data do despacho e a data da realização da audiência*
- *número de atos processuais praticados*
- *sucesso na localização do réu*

C. 13. ações cautelares

- *número relativo de sentenças proferidas*
- *tempo de tramitação de tais ações até a sentença*
- *número de atos processuais praticados*

C.14. embargos à execução

- *número de atos processuais praticados*
- *quantitativo de perícias realizadas, quando necessárias*
- *número de sentenças prolatadas*
- *tempo de tramitação do processo até a sentença*