



# O JUDICIÁRIO BRASILEIRO EM BUSCA DA EFICIÊNCIA PERDIDA: DA EMENDA 19/98 À EMENDA 45/04

*Carlos Alberto Simões de Tomaz  
Monica Bonetti Couto*

## **Resumo**

Este artigo tem por objetivo investigar a consagração do princípio eficiência para a administração pública, com o advento da Emenda Constitucional 19/98. Nessa linha pretende-se averiguar se o que se estabeleceu para a administração pública em termos de conteúdo do princípio da eficiência pode e/ou deve ser aplicado ao Poder Judiciário. Para tal mister, o presente artigo parte do estudo do princípio da eficiência – e de sua compreensão para o direito administrativo – de molde a procurar inferir em que passo o que já se fixou em termos de contornos e significado de eficiência da administração pública pode contribuir para o estabelecimento e significação da eficiência do Judiciário. A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo de abordagem.

## **Palavras-chave**

Eficiência; Judiciário; Crise; Administração Pública.

## **THE BRAZILIAN JUDICIARY IN SEARCH OF LOST EFFICIENCY: FROM AMENDMENT 19/98 TO AMENDMENT 45/04**

## **Abstract**

This article aims to investigate the consecration of the efficiency principle for public administration, with the advent of Constitutional Amendment 19/98. The purpose of this line is to determine if what has been established for the public administration in terms of the content of the principle of efficiency can and should be applied to the Judiciary. For this reason, this article starts with the study of the principle of efficiency - and its understanding in the administrative law - in order to try to infer in what step what has already been established in terms of the contours and meaning of efficiency of public administration can contribute for the establishment and significance of the efficiency of the Judiciary. The research adopts the hypothetical-deductive method of approach.

## **Keywords**

Efficiency; Judiciary; Crisis; Public Administration.

## INTRODUÇÃO

**Vários países, desde o final da década de 80, têm incluído nas suas agendas políticas a reforma dos sistemas de justiça. Nos países de transição democrática, o tema requer a abertura e consolidação do acesso aos cidadãos ao Poder Judiciário. Nos países, como o Brasil, que já experimentam um regime democrático sob o pálio**

do Estado de Direito, a exigência da reforma dá-se em outras bases: requer-se, agora, não mais (apenas) a abertura e a sensibilidade do Poder Judiciário aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, mas que o sistema de justiça seja também mais eficiente.

De fato, as cobranças dirigidas a uma maior atenção à eficiência da Administração Pública (daí, inclusive, o advento da Emenda Constitucional 19/98, que incluiu, no artigo 37, da Constituição Federal de 1988, expressamente a *eficiência como* princípio que deve inspirar toda a Administração Pública) passaram a ser direcionadas particularmente também para o Poder Judiciário, refletindo-se na percepção da necessidade de maior atenção ao tema da administração e gestão do Judiciário.<sup>1</sup> Isto porque o alto número de litígios que, diariamente, são levados ao Poder Judiciário, tem sido apontado como um grande empecilho à sua eficiência.

A questão que se coloca, porém, consiste em como transpor esse obstáculo de asfixia e exagerado número de demandas que chegam ao Judiciário, para o que, segundo o quanto se sustentará neste trabalho, parece ser altamente salutar a adoção – e, por isso, as soluções propostas – do quanto já se preconizou para a Administração Pública, quanto ao significado e entendimento do princípio da eficiência (art. 37, CF).

A presente pesquisa adotará o método hipotético-dedutivo de abordagem, procurando partir de premissas gerais para chegar a uma conclusão específica sobre os temas aqui enfrentados. Serve-se, ademais, do método dialético, com o objetivo de buscar possíveis sínteses para as divergências levantadas. Quanto ao procedimento, utilizará os métodos histórico, comparativo e sociológico, fazendo uso da interpretação sistemática. O tipo de pesquisa é a bibliográfica, a partir de livros e artigos científicos.

## 1. DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA REFORMA ADMINISTRATIVA (EC 19/98) À “ADMINISTRAÇÃO DE RESULTADO”

Cumprido, de início, destacar que a noção de princípio adotada, para os limites e contornos desse trabalho, é a que se encontra na clássica obra de Robert Alexy (*Teoria dos direitos fundamentais*), segundo a qual *regras e princípios* são espécies de uma categoria maior – a de normas – porque formulados por intermédio de expressões deontológicas básicas do dever, da permissão e da proibição, ou seja, ambos funcionando como razões para juízos concretos de dever-ser. Porém, Alexy estabelece a diferença entre norma (categoria maior) e regras e princípios (espécies compreendidas na categoria anterior). Toda norma é regra ou é princípio, segundo anota referido autor.<sup>2</sup>

O ponto crucial para Alexy, para tal distinção, reside no seguinte: enquanto os princípios são normas que ordenam algo que, relativamente às possibilidades fáticas e jurídicas, haverá de ser realizado “em medida tão alta quanto possível, as re-

1 Ver. sobre o tema: NOHARA, Irene. Reforma administrativa e burocracia. São Paulo: Altas. 2013.

2 Há diversos critérios para se distinguir princípios, regras e normas e a distinção proposta não apenas não é uniforme (trata-se de tema particularmente polêmico na doutrina) como nem sempre há clareza nessas nomenclaturas e classificações. Essa observação já havia sido feita pelo próprio Alexy (ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 86).

gras são normas que “são sempre satisfeitas ou não satisfeitas”.<sup>3</sup> Princípios são, portanto, mandamentos de otimização – ou, como reconheceu mais adiante<sup>4</sup>, mandamentos a serem otimizados - assim caracterizados pelo fato de a medida ordenada de seu cumprimento depender não só das possibilidades fáticas, mas igualmente das jurídicas. As regras, a seu turno, “contêm determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível.”<sup>5</sup>

Isso significa que os princípios não possuem um mandamento definitivo, mas apenas, como adverte Alexy, *prima facie*; os princípios não possuem a pretensão de definitividade das regras, por isso, acabam sendo submetidos a uma situação de colisão, na qual há a necessidade de promover a sua otimização de molde a que, então, seja possível extrair um mandamento definitivo para a resolução daquele caso concreto. Outra importante distinção entre as duas categorias visualiza-se no método de aplicação: regras são aplicadas por meio da subsunção; princípios, por meio da ponderação.<sup>6</sup>

É importante advertir que a distinção feita por Alexy entre **regras** e **princípios** coloca-se como *base* da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais, é dizer, tem seu campo de aplicação bem delimitado: é no terreno dos direitos fundamentais que se vai colocar em voga e relevo tal distinção. São suas as palavras: “Sem ela [distinção entre regras e princípios] não pode haver nem uma teoria adequada sobre as restrições dos direitos fundamentais no sistema jurídico.”<sup>7</sup> Por isso afirma, categoricamente, que a preconizada distinção “é uma das colunas-mestras do edifício da teoria dos direitos fundamentais.”<sup>8</sup>

Alexy ressalta que a distinção entre regras e princípios revela-se de maneira mais intensa nos casos de colisões entre princípios e de conflitos entre regras. Enquanto o conflito de regras resolver-se-ia pelo reconhecimento de uma cláusula de exceção ou, caso não fosse isso possível, pela declaração da invalidade de uma delas, a colisão de princípios significaria apenas que um deles teria precedência sobre o outro. Estar-se-ia diante do fenômeno que Alexy denomina de ‘relação de precedência condicionada’, na qual o conflito seria resolvido pelo sopesamento dos interesses em choque, de molde a definir qual deles deveria ser aplicado no caso em concreto.<sup>9</sup>

Para o autor, tal escolha – ou, melhor dizendo, *precedência* - de um princípio em detrimento de outro não representa a invalidação de um deles, nem tampouco a introdução da cláusula de exceção, como se passa com as regras, mas apenas e tão somente que um dos princípios tem um peso maior, naquela situação, dadas as circunstâncias daquele caso concreto.<sup>10</sup>

3 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores. 2011. pp. 91-92.

4 Essa pequena ‘correção’ terminológica acaba sendo feita na nova edição da obra do autor, reedição essa que, no Brasil, data de 2000.

5 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores. 2011. p. 104.

6 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores. 2011. pp. 90-91.

7 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. *idem*. pp. 91-92.

8 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. *idem*. pp. 91-92.

9 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*, *idem*, pp. 91;93-94.

10 *Ibidem*, mesmas páginas.

No âmbito do conflito entre regras, segundo Alexy, há que se invocar, em primeiro plano, uma cláusula de exceção<sup>11</sup> mas, não sendo possível a solução do conflito, pelo menos uma das regras deverá ser declarada inválida, sendo, por conseguinte, eliminada do ordenamento.<sup>12</sup> Já na colisão entre princípios, diferentemente, não se fala em extirpação de um dos princípios colidentes do ordenamento jurídico. Assim, se dois princípios colidem, ambos permanecem no sistema, mas um deles, naquele determinado caso concreto, haverá de ceder. Na verdade, diz Alexy, “o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições.”<sup>13</sup>

Estabelecidas essas premissas, examinemos o significado do princípio da eficiência para a Administração Pública, erigido expressamente que foi em nível constitucional pela Emenda Constitucional n.º 19/98 (Reforma Administrativa).<sup>14, 15</sup>

Diógenes Gasparini, quanto ao tema, aduz:

---

11 “Um exemplo para um conflito entre regras que pode ser resolvido por meio da introdução de uma cláusula de exceção é aquele entre a proibição de sair da aula antes que o sinal toque e o dever de deixar a sala se soar o alarme de incêndio. Se o sinal ainda não tiver sido tocado, mas o alarme de incêndio tiver soado, essas regras conduzem a juízos concretos de dever-ser contraditórios entre si. Esse conflito deve ser solucionado por meio da inclusão, na primeira regra, de uma cláusula de exceção para o caso do alarme de incêndio.” (ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores. 2011. p. 92).

12 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores. 2011. p. 92.

13 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores. 2011. p. 94.

14 Consoante registra Gianfrancesco Genoso, em dissertação dedicada ao tema do princípio da continuidade dos serviços públicos: “antes de seu acolhimento expresso no texto constitucional pela Reforma Administrativa o valor eficiência era reconhecido e abertamente assumido no plano da legislação infraconstitucional brasileira: assim, o Decreto 200/67, cujo art. 26, inc. II submetia a administração indireta à supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa; a Lei de Concessões e Permissões (Lei n.º 8.987/95, arts. 6.º, § 1.º, 7.º e 31) e, igualmente, o próprio Código de Defesa do Consumidor (art. 6.º, inc. X e, em particular, o art. 22, adiante examinado.” (Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da USP, 2011, pp. 63-64). E prossegue: “Em certa medida, o art. 74, inc. II, da CF, já se referia ao princípio, ao estabelecer que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.” Edilson Pereira Nobre Júnior ressalta a necessidade de se desfazer o equívoco de que a imposição de eficiência administrativa adveio com a EC 19/98. Para ele, diferentemente, a eficiência “precede, em muito, a mencionada reforma constitucional.” E prossegue: “Prova insofismável disso é que Carvalho Simas, em escrito elaborado sob a égide da Constituição de 1969, punha em destaque a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, evocando o ensinamento da doutrina itálica do dever de boa administração. Foram suas palavras: “A ação dos administradores deverá apresentar, como resultado, uma efetiva satisfação das necessidades coletivas. No conceito apresentado de ‘função administrativa’ está implícito o real atendimento dessas necessidades, o que só poderá ser alcançado através de uma atuação adequada e positiva dos órgãos e agentes do Governo. (...) Ao lado da estrita observância dos princípios da legalidade e da moralidade, a Administração Pública não poderá ser ineficiente. É inaceitável que sua atuação apresente, como resultado, a falta de atendimento àquelas solicitações gerais, que está obrigada a satisfazer. Os agentes e órgão do Poder Público têm o dever de bem servir, dentro da moralidade administrativa, mas diligenciando para apresentar, pelo emprego de processos e técnicas apropriadas, um saldo proveitoso” (Manual elementar de direito administrativo, 3.ª ed. Rio de Janeiro: Liber Iuris, p. 205).” (Cf. NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 241, Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 2005, p. 224). De fato, Helv Lopes Meirelles em texto escrito anteriormente à Constituição 1988 já aludia ao dever de eficiência a que a Administração encontrava-se submetida. (Ibidem, mesma página).” (cit., p. 64).

15 A Lei Orgânica do Município de São Paulo, datada de 04/04/1990, em art. 123, parágrafo único, também faz expressa menção ao termo, consignando: “usuário fica garantido serviço público compatível com sua dignidade humana, prestado com eficiência, regularidade, pontualidade, uniformidade, conforto e segurança, sem distinção de qualquer espécie”.

Conhecido entre os italianos como “dever de boa administração”, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade. Pela EC n.º 19/98, que o acrescentou ao rol dos consignados no art. 37, esse princípio ganhou *status* constitucional.<sup>16</sup>

Edilson Pereira Nobre Júnior, citado por Gianfrancesco Genoso, com propriedade, registra que a “exigência de que a atividade administrativa seja influenciada pela eficiência não é estranha a outros ordenamentos”. E prossegue, dizendo: “Exemplo interessante se centra, de início, na Constituição italiana de 1947, cujo art. 97.1 proclama: ‘Os órgãos públicos são organizados segundo disposições de lei, de modo que sejam assegurados o bom andamento e a imparcialidade da administração.’”<sup>17</sup>

Reconhece-se também na Argentina disposição semelhante constante da Constituição da Nação Argentina. Segundo Roberto Dromi – que emprega como equivalentes as expressões **eficácia e eficiência** – tal preceito foi erigido como um dos novos valores do direito contemporâneo, a partir da premissa de que a sociedade repudia veementemente o retorno a um Estado ineficiente, sendo assumido, no texto constitucional daquele país, em vários dispositivos (ora sob o signo da eficácia, ora da eficiência).<sup>18</sup>

Ainda de acordo com Gianfrancesco Genoso, “a defesa do bem comum de forma eficaz é finalidade básica da Administração Pública que deita raízes na própria razão de existência do Estado.” E o mesmo autor prossegue, acentuando que ser eficiente é requisito próprio da função exercida pelo administrador público, exatamente como descreve Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.”<sup>19</sup>

Mais modernamente, Diogo de Figueiredo Teixeira tem mencionado o que se almeja e persegue, para a Administração Pública, é a teoria do **resultado administrativo**. Para ele:

O que até aqui se depreende das considerações apresentadas é que a Constituição de 1988, com louvável antecipação, já estabelece todo o fundamento necessário para a afirmação e aplicação em nosso País da doutrina já denominada *administração do resultado*.<sup>20</sup>

Ninguém coloca em dúvida que a circunstância do princípio da eficiência ter sido erigido à categoria de tema (e garantia, em larga medida) constitucional (art. 37,

<sup>16</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 19.

<sup>17</sup> GENOSO, Gianfrancesco. *O princípio da continuidade dos serviços públicos*. cit., p. 65.

<sup>18</sup> DROMI, Roberto. *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996, p. 26.

<sup>19</sup> GENOSO, Gianfrancesco. cit., p. 67.

<sup>20</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Paradigma do resultado*. In: **Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi/Volnei Ivo Carlin**, organizador; prefácio: Clèmerson Merlin Clève. Imprensa: Florianópolis, Conceito, Millennium, 2009, p. 222.

da CF, com a redação dada pela EC 19/98) – ao lado, é bem verdade, dos clamores sociais – desembocou na constatação de que, por igual, o Judiciário estava e está sujeito a tal comando e preceito constitucional.

Temos para nós que os avanços obtidos na seara do Direito Administrativo – e as excelentes experiências obtidas, inclusive com a inserção e maior alargamento do uso das parceiras público-privadas<sup>21</sup>, no Judiciário – podem e devem ser transportadas, com grande proveito, para o Poder judiciário brasileiro.

Por isso é que, como dito alhures, as cobranças dirigidas a uma maior atenção à eficiência\* da Administração Pública passaram a ser direcionadas particularmente também ao Judiciário, refletindo-se na percepção da necessidade de maior atenção ao tema da administração e gestão do Judiciário.

E é neste sentido e ambiente que se impõe, a partir da correta compreensão em torno do significado da eficiência no âmbito da Administração Pública, verificar-se o que se pode colher, transpor e aproveitar, em termos de eficiência, para o Judiciário.

## 2. EFICIÊNCIA DO (NO) JUDICIÁRIO: O QUE SE PODE APRENDER COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como dito acima, o sintoma mais visível da propalada “crise da Justiça” é o imenso número de demandas que, diariamente, chegam às portas do Judiciário. De fato, sobretudo nas duas últimas décadas – culminando com a edição de um Novo Código de Processo Civil em 2015 (Lei n. 13.105) – várias alterações processuais foram implementadas com o objetivo de aprimorar e aumentar a eficiência do Poder Judiciário.

De acordo com a lição de Rodolfo de Camargo Mancuso,

renovação semelhante se vem passando com o sentido de acesso à Justiça, inicialmente informado pela concepção do monopólio estatal, mas que ora vai cedendo espaço a novas ideias e propostas, aderentes à tendencial e crescente desjudicialização dos conflitos. A instalação desse novo ambiente é perceptível a mais de título: a notória e crescente busca por meios auto e heterocompositivos fora e além da estrutura estatal.<sup>22</sup>

Sem sombra de dúvida, porém, o aspecto mais perceptível dessa chamada crise do Poder Judiciário passa pela excessiva demora na entrega da prestação jurisdicional, embora a ele não se limite.

A credibilidade do Poder Judiciário, já tão desgastada, tem minguado cada vez mais perante a sociedade, e tal descrédito parte, principalmente entre as pessoas que não são juristas. Morosidade, tribunais sobrecarregados e inefetividade dos

<sup>21</sup> Sobre o tema. ver. com propriedade e grande proveito: CALDAS, Roberto. C. S. G.. *Parcerias Público-privadas e Suas Garantias Inovadoras nos Contratos Administrativos e Concessões de*. Ed. Fórum, 2011.

<sup>22</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça*. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 27.

provimentos jurisdicionais são as principais reclamações dos juristas e da população em geral. Assim, a situação atual é diagnosticada como crise.<sup>23</sup>

Em um levantamento sobre a opinião das pessoas quanto à eficiência do Poder Judiciário, realizado por Luís Grottera, restou verificado que:

54% consideram que esse poder não tem nenhuma eficiência. Apenas 30% se recordam de terem utilizado os serviços da Justiça e, destes, 61% não têm nada a elogiar. Perguntados se conhecem algum exemplo de quando a justiça foi feita no Brasil, 42% não conseguem citar um único exemplo. Diante da questão “para que serve a Justiça no Brasil”, 26% responderam que “para nada” e 28% divagaram ou deram respostas equivocadas. Diante de um quadro dessa gravidade, onde 86% afirmaram que “o Brasil é o país da impunidade”, podemos dizer que a nossa sociedade vive no limiar de rompimento do Estado de Direito, da total banalização dos direitos individuais e de um alarmante sentimento mínimo de cidadania.<sup>24</sup>

A morosidade da atividade jurisdicional tem sido apontada como fator para o enfraquecimento do próprio Estado. De acordo com Mônica Bonetti Couto:

Há de se considerar que uma atividade jurisdicional morosa esvazia por completo o conteúdo do direito ao acesso à justiça, pois de que adianta acessá-la se ela não será eficaz; tal direito fica sem aplicação, o que definitivamente, não é o desiderato constitucional.<sup>25</sup>

De igual modo, para Cruz e Tucci:

O fator tempo, que permeia a noção de processo, constitui, desde há muito, o principal motivo da crise da Justiça, uma vez que excessiva dilação temporal das controvérsias vulnera ex radice o direito à tutela jurisdicional, acabando por ocasionar uma série de gravíssimos inconvenientes para as partes e para os membros da comunhão social. Despiciendo salientar que justiça tardia corresponde à verdadeira denegação de justiça.<sup>26</sup>

Para Flávia de Almeida Zanferdini, algumas das consequências danosas da morosidade processual são: o perecimento da prova, a protelação da reparação do dano, o retardamento na

proteção contra ameaças a direitos, o aumento do custo econômico do sistema e o seu descrédito como instrumento eficaz de pacificação social, de forma que não se pode deixar de considerar que a celeridade constitui-se em vertente importante do acesso à justiça.<sup>27</sup>

Por isso é que, como dito alhures, as cobranças dirigidas a uma maior atenção à eficiência da Administração Pública passaram a ser direcionadas particularmente

<sup>23</sup> FARIA. José Eduardo. *O poder judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas*, São Paulo: Malheiros. p. 13.

<sup>24</sup> GROTTERA. Luís. *O Judiciário Ausente na Mídia é um Risco para a Democracia. Cidadania e Justiça*. Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB. Ano 2/n.º 5, 2.º semestre, 1998. pp. 114-115.

<sup>25</sup> COUTO. Mônica Bonetti. *A duração razoável do processo como direito fundamental no Brasil: mecanismos e alternativas à sua implementação*. In Os desafios dos direitos humanos fundamentais na América Latina e na Europa / Narciso Leandro Xavier Baez. Rogério Luiz Nerv da Silva. Guido Smorto (orgs.) – Itacaba: Editora Unoesc. 2012. p. 373.

<sup>26</sup> CRUZ E TUCCI. José Rogério. *Garantia da prestação jurisdicional sem dilações indevidas como corolário do devido processo legal*. Revista de Processo 66/72-78. São Paulo: RT. abr.-jun.1992. p. 73.

<sup>27</sup> ZANFERDINI. Flávia de Almeida Montingelli. *O devido processo legal e a concessão de tutelas de urgência. Em busca da harmonização dos valores segurança e celeridade*. Revista de Processo. São Paulo: RT. Ano 36. n.º 192. Fev/2011. p. 245.

também ao Judiciário, refletindo-se na percepção da necessidade de maior atenção ao tema da administração e gestão do Judiciário.

### 3. A Emenda Constitucional 45/04 e a preocupação com a gestão da Justiça

Foi exatamente no ambiente acima descrito que veio a lume a Emenda Constitucional nº 45/2004, promovendo uma série de alterações ao texto constitucional, deixando nítida a preocupação e o comprometimento do legislador com a garantia – e realização – dos princípios da efetividade e celeridade processuais.

Neste sentido, como dito, a Emenda 45 acresceu ao rol do art. 5º um novo inciso, procurando assegurar a razoável duração do processo. Referido dispositivo encontra-se assim redigido: “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (inc. LXXVIII)

A mesma Emenda Constitucional 45 também incluiu novos incisos ao art. 93, que passou a contar com o inciso XIII, onde se lê que: “XIII - o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população;”

Outra importante inovação que merece ser referida foi a previsão da possibilidade de delegação, ao servidor judiciário, para praticar atos de administração e os de mero expediente, desde que sem caráter decisório, como consta atualmente no Art. 93, XIV. Eis o seu texto: “XIV - os servidores receberão delegação para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório;” Na mesma linha, refere-se também a inclusão, no mesmo dispositivo (art. 93 da Constituição Federal), o inciso XV, que trata, mais uma vez da celeridade processual, ao dispor: que “XV – a distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição;”

A inserção dos filtros de contenção – repercussão geral e súmula vinculante – constituíram também relevantes contribuições para a promoção da celeridade e efetividade processuais.

Referida Emenda introduziu no art. 102 do texto constitucional o § 3.º, contemplando um novo requisito de admissibilidade do recurso extraordinário. A teor do parágrafo acrescido, compete ao recorrente, no âmbito do recurso extraordinário, demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais debatidas no caso, como pressuposto necessário para a admissibilidade do recurso. O dispositivo mencionado encontra-se assim redigido: “No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.”

Por outro lado, quanto à Súmula Vinculante, a EC n. 45/04 introduziu o art.103 ao Texto Constitucional criando assim a súmula vinculante com o intuito de diminuir o excessivo número de processos, garantir o acesso à justiça e uniformizar a jurisprudência pátria. O ordenamento jurídico já permitia a criação de súmulas, mas destituídas de efeito vinculante. No entanto, apenas ao Supremo Tribunal Federal foi conferida a prerrogativa de editar súmulas dotadas de efeito vinculante. A



origem da súmula vinculante remonta a proposição de emenda ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de autoria do Min. Victor Nunes Leal, aprovada em 13 de dezembro de 1963 e que instituiu a “Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal.”<sup>28</sup>. Esse, digamos, primordial fundante, reforça uma posição positivista no direito brasileiro a guisa de blindar a interpretação e tem sido objeto de severas críticas da doutrina que escapam os limites deste artigo.

Mas, a nosso ver, a “novidade” mais emblemática e importante da Emenda Constitucional 45 foi a instituição do Conselho Nacional de Justiça, previsto no art. 103-B e regulamentado pelo art. 31 de seu Regimento Interno. Dentre as atribuições do Conselho Nacional de Justiça, destacam-se: 1) receber as reclamações e denúncias de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados; 2) determinar o processamento das reclamações; 3) realizar sindicâncias, inspeções e correições, quando houver fatos graves ou relevantes que as justifiquem; 4) requisitar magistrados e servidores, delegando-lhes atribuições; 5) elaborar e apresentar relatórios referentes ao conteúdo próprio de suas atividades de correição, inspeção e sindicância; 6) designar, dentre os magistrados requisitados, juízes auxiliares da Corregedoria do Conselho, com competência delegada; 7) expedir instruções, provimentos e outros atos normativos para o funcionamento dos serviços da Corregedoria; sugerir ao Plenário do Conselho a expedição de recomendações e atos regulamentares que assegurem a autonomia do Poder Judiciário e o cumprimento do Estatuto da Magistratura; 8) executar e fazer executar as ordens e deliberações do Conselho relativas a matéria de sua competência; 9) dirigir-se, relativamente às matérias de sua competência, às autoridades judiciárias e administrativas e a órgãos ou entidades, assinando a respectiva correspondência; 10) promover reuniões e sugerir, ao Presidente, a criação de mecanismos e meios para a coleta de dados necessários ao bom desempenho das atividades da Corregedoria; 11) manter contato direto com as demais Corregedorias do Poder Judiciário; 12) promover reuniões periódicas para estudo, acompanhamento e sugestões com os magistrados envolvidos na atividade correcional; 13) delegar atribuições sobre questões específicas aos demais Conselheiros.<sup>29</sup>

De todo o exposto, verifica-se uma maior atenção e preocupação dos tribunais com a gestão e o gerenciamento não apenas dos processos, mas do Judiciário como um todo (cartórios, rotinas, recursos humanos). O Conselho Nacional de Justiça tem estabelecido uma série de metas a serem atingidas pelos juízes, desembargadores e ministros, prestigiando, ainda um vez, a eficiência que deve ter o Poder Judiciário.

Contudo, um rápido exame nas práticas judiciais cotidianas permite, de plano, vislumbrar que os juízes se movem em direção a uma eficiência na prestação da tutela tolhida em nome de dados estatísticos. Deveras, escondidos dentro da “caixa preta”, o despertar do papel – até mesmo para que a comunidade dele conheça e o prestigie – está exigindo que a magistratura mostre o que faz para ser conhecida.

Isso implica em cotidiana divulgação de números, números e números. Do juiz do mais longínquo rincão deste País até a Suprema Corte, a divulgação de dados es-

<sup>28</sup> LEAL, Vitor Nunes. Atualidade do Supremo Tribunal Federal. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, v. 208, ano 61, out/dez. 1964, p. 16.

<sup>29</sup> [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br). Acesso em 01.04.2017.

tatísticos tornou-se rotina cotidiana. Ao lado disso, o apelo de ordem econômica vem erigido sob o viés do princípio da eficiência e é verbalizado em jargões do tipo: “A justiça tal paga-se a si própria em face da arrecadação que propicia aos cofres do Estado...”, ou na roupagem: “O que se arrecada com tributos é superior à despesa, inclusive com pessoal...”, tudo no afã de imprimir eficiência (econômica!) ao Judiciário. A ideia de que se está fazendo muito imprime uma certa racionalidade pública que passa a ser chancelada com os dados estatísticos e a qualidade da produção não é ou pouco é [?] perquirida quando, realmente, que vai imprimir o grau de eficiência institucional.

As práticas judiciais, com efeito, entregues aos arbítrios e amarras incontrolláveis das estatísticas não se apresentam em grande proporção alimentadas pelas fontes de conhecimento externo que as humanidades, incluindo a filosofia e a crítica literária lhes proporcionam. O resultado disso são decisões que conquanto engrossarem as colunas estatísticas, apresentam-se assépticas, muitas vezes fundamentadas por referência a um certo precedente sem a devida contextualização hermenêutica, cruas, insensíveis, como se não tivessem sido proferidas por um homem (o *homo humanus* que é projeto do direito) e igualmente a ele destinada.<sup>30</sup>

## Conclusão

Há mais de duas décadas, a reforma dos sistemas de justiça é tema incluído na agenda política de vários países. No Brasil, as pretendidas reformas no sistema de justiça priorizaram a abertura e a consolidação do acesso aos cidadãos ao Poder Judiciário bem como a busca por um sistema de justiça seguro e previsível, capaz de não interferir ou impedir novos investimentos que, em última análise, impactam no crescimento econômico, no PIB (produto interno bruto), na geração de empregos e na arrecadação. Sem crescimento e desenvolvimento econômico, sem distribuição de riqueza, não será possível concretizar o crescimento social e intelectual brasileiro almejado e, em consequência, o acesso à justiça estará prejudicado. Ou seja, pretende-se um ambiente favorável aos novos investimentos e ao crescimento econômico e, como consequência, o crescimento social.

Certamente, o alto número de litígios e a morosidade na tramitação dos processos resultam como um grande empecilho à eficiência do sistema de justiça. O tempo passa a ser uma variável a ser considerada, além de outros fatores que interferem na ampliação do crescimento econômico.

As críticas dirigidas ao sistema judicial brasileiro – nomeadamente ao Poder Judiciário, em todos os níveis – resultam da explosão numérica do aumento da procura pelos serviços judiciais e concentram-se fundamentalmente na morosidade; burocracia dos serviços judiciais; algumas das unidades judiciais ainda não inteiramente informatizadas; falta de planejamento estratégico; complexidade da legislação, falta de previsibilidade das decisões judiciais, dentre outros.

---

<sup>30</sup> Criticando a chamada “febre do eficientismo”. consulte-se: COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. Poder Judiciário. iustica e eficiência: caminhos e descaminhos rumo à iustica efetiva. *Revista de Doutrina da 4. Revião*. Porto Alegre, n. 63, dez.2014. Disponível em: <[http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao063/MonicaCouto\\_SamantaMeyerPflug.html](http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao063/MonicaCouto_SamantaMeyerPflug.html)>. Acesso em 05.06.2017.

Notadamente após a Constituição de 1988, tem sido vertiginoso o crescimento das demandas por serviços judiciais. Apesar das inovações legais e tecnológicas adotadas nas últimas décadas, o Poder Judiciário não tem conseguido responder adequadamente ao imenso volume de demandas.

Inúmeras causas poderiam ser apontadas como responsáveis pela excessiva lentidão do sistema de justiça. Dentre elas, o alto grau de questões passíveis de judicialização ocupa um lugar de destaque. Com efeito, não apenas a Constituição, mas também a legislação infraconstitucional atua no sentido de criar uma situação propícia tanto à judicialização como à diversidade de interpretações que alimentam a atual cultura da sentença.

Diante disso, considera-se relevante refletir a respeito do que se pode adotar – e se é que se pode adotar –, para o Judiciário, em termos de compreensão, avanços e aplicação (prática) do princípio da eficiência, já largamente adotado para a Administração Pública, em particular após a EC 19/98, sobretudo a compreensão, mais recente, de uma “administração de resultados”.

Nessa linha, a Emenda Constitucional 45 desempenhou relevante papel, trazendo importantes e notáveis melhorias, estabelecendo de maneira expressa a cláusula assecuratória da duração razoável do processo, o tem servido de mote e inspiração para várias outras reformas, dentre as mais recentes, a edição de um Novo Código de Processo Civil que, claramente, trabalha com a racionalização e dinamização dos julgamentos, prestigiando os valores e postulados constitucionais da celeridade, economia e efetividade.

Todavia, a eficiência que se defende, não é apenas uma eficiência formal lastreada em dados estatísticos. É muito mais e notadamente uma eficiência material que não se limita a um acesso ao processo, mas realmente propugna por alcançar um acesso à justiça material em defesa da efetividade dos direitos fundamentais.

## Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2014; ano-base 2013/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2014.*

COUTO, Mônica Bonetti. A duração razoável do processo como direito fundamental no Brasil: mecanismos e alternativas à sua implementação. In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier; NERY DA SILVA, Rogério Luiz; SMORTO, Guido. *Os desafios dos Direitos Humanos Fundamentais na América Latina e na Europa*. Joaçaba: Editora Unoesc, 2012.

\_\_\_\_\_; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. *A educação jurídica e os meios não contenciosos de solução de conflitos*. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Napolini; COUTO, Mônica Bonetti (org.). *Educação jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Criticando a chamada “febre do eficientismo”, consulte-se: COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. Poder Judiciário, justiça e eficiência: caminhos e descaminhos rumo à justiça efetiva. *Revista de Doutrina da 4. Região*. Porto

Alegre, n. 63, dez.2014. Disponível em: [http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao063/MonicaCouto\\_SamanthaMeyerPflug.html](http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao063/MonicaCouto_SamanthaMeyerPflug.html). Acesso em 05.06.2017.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Garantia da prestação jurisdicional sem dilações indevidas como corolário do devido processo legal*. Revista de Processo 66/72-78, São Paulo: RT, abr.-jun.1992.

GASPARINI, Diogo. *Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva, 2011.

GENOSO, Gianfrancesco. *Princípio da Continuidade dos Serviços públicos*, Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. 2. ed. São Paulo: RT, 2015.

\_\_\_\_\_. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de direito*. São Paulo: RT, 2009.

MOREIRA, Helena Delgado Ramos. *Poder judiciário no Brasil: crise de eficiência*. Curitiba: Juruá, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Paradigma do resultado. In: [Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi](#) / Volnei Ivo Carlin, organizador; Prefácio: Clèmerson Merlin Clève. Imprensa: Florianópolis, Conceito, Millennium, 2009.

NALINI, José Renato. *Há esperança de justiça eficiente?* In SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MEZZAROBBA, Orides (coord). *Justiça e o paradigma da eficiência*. São Paulo: RT, 2011. pp. 126-147.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *Administração pública e o princípio constitucional da eficiência*. Revista de Direito Administrativo, v. 241. Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 2005.

NUNES, Dierle José Coelho. *Processualismo Constitucional Democrático e o dimensionamento de técnicas para a litigiosidade repetitiva – A litigância de interesse público e as tendências “não compreendidas” de padronização decisória*. Revista de Processo, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, set. 2011.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política*. Rev. direito GV [online]. 2012, vol.8, n. 1.

TEIXEIRA, Laís Santana da Rocha Salvetti. *A duração razoável do processo na perspectiva inovadora dos direitos humanos*. In Anais do II Simpósio de Direito e Inovação da Faculdade de Direito da UFJF. Disponível em [www.ufjf.br/direito/files/2012/10/Anais-II-Simp%C3%B3sio-Direito-e-Inova%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.ufjf.br/direito/files/2012/10/Anais-II-Simp%C3%B3sio-Direito-e-Inova%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em 25 de março de 2017.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. *O devido processo legal e a concessão de tutelas de urgência. Em busca da harmonização dos valores segurança e celeridade*. Revista de Processo. São Paulo: RT. Ano 36. n° 192. Fev/2011.