



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM ORDEM JURÍDICA
CONSTITUCIONAL
ALCIDES SALDANHA LIMA**

**O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO
PROCESSO E O DEVER DE EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO -
REFLEXÕES SOBRE UM CASO CONCRETO: A 10ª VARA DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA FEDERAL DO ESTADO DO CEARÁ NO QUINQUÊNIO
2005/2010**

**FORTALEZA
2011**

ALCIDES SALDANHA LIMA

**O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO
PROCESSO E O DEVER DE EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO -
REFLEXÕES SOBRE UM CASO CONCRETO: A 10ª VARA DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA FEDERAL DO ESTADO DO CEARÁ NO QUINQUÊNIO
2005/2010**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado

**FORTALEZA
JULHO – 2011**

**O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E O
DEVER DE EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO - REFLEXÕES SOBRE UM
CASO CONCRETO: A 10ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA FEDERAL DO ESTADO
DO CEARÁ NO QUINQUÊNIO 2005/2010**

Esta dissertação de mestrado foi submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Direito, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Instituição.

A citação de qualquer trecho desta Dissertação de Mestrado é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Hugo de Brito Machado (Orientador)
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Samuel Miranda Arruda
Universidade Federal do Ceará

Profª. Drª. Margarida de Oliveira Cantarelli
Universidade Federal de Pernambuco

Para Adriana do Vale Farias Saldanha, esposa e
companheira na lida dessa vida, e Bernardo do Vale Farias
Saldanha, filho e centelha de esperança que nos anima,
com os mais elevados sentimentos de amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

As conquistas, embora muitas vezes não nos seja dado perceber, não são puramente individuais, são coletivas. Por isso, este trabalho é resultado do auxílio de muitos: próximos, distantes, de hoje e de ontem. Cumpre reconhecer-lhes a contribuição inestimável e agradecer, pois todos, como Recife para Antônio Maria “estão dentro de mim”:

A Deus pelo dom da Vida e soerguimento nos momentos (inúmeros) de dúvida, fraqueza e cansaço. O exemplo de sua infinita misericórdia impõe-me humildade e superação.

Às referências maternas de minha vida: Jacira Saldanha Lima (*in memoriam*), minha mãe, o amor sem condição; Maria da Conceição Lima (*in memoriam*), minha tia e madrinha, força e coragem; Cipriana Célia Saldanha da Rocha (Cici), minha tia, carinho e cumplicidade e Maria Rivanda Lima Saldanha, minha prima-tia, disciplina e organização.

Às referências paternas de minha vida: João Campos de J. Lima (*in memoriam*), meu pai, caráter e retidão, e Agérico Marques Saldanha, meu tio-pai, sensibilidade, companheirismo e iluminação.

Às referências intelectuais de minha formação: Professores Maria Magnólia Lima Guerra (*in memoriam*); Arnaldo Vasconcelos; Hugo de Brito Machado e Valmir Pontes Filho, inteligência e inspiração.

Aos amigos Francisco Luciano Lima Rodrigues, Martônio Mont´Alverne Barreto Lima, Nagibe de Melo Jorge Neto e Paulo Antônio de Menezes Albuquerque, solidariedade e incentivo.

Aos colegas de tantos trabalhos realizados: Procuradores do Município de Fortaleza, Procuradores do Estado do Ceará, Procuradores da Fazenda Nacional, Juízes Federais na 5ª Região, servidores administrativos, alunos na Universidade de Fortaleza – UNIFOR e na Universidade Federal do Ceará - UFC, lições e aprendizados.

Especial agradecimento aos colegas Márcia Derlane Lobo Leite e Francisco José Gomes de Oliveira, pela revisão dos originais; Maria Alice Alcântara Rodrigues, pela formatação e Marcos Heleno Moura Filho, pela elaboração dos gráficos estatísticos.

Às bibliotecas do Centro de Atendimento ao Juiz Federal – CAJU do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal – CEJ/CJF e do Tribunal Regional Federal da 5ª Região pela obtenção das obras que permitiram a elaboração da pesquisa.

“O ensino, como a justiça, como a administração, prospera e vive muito mais realmente da verdade e moralidade com que se pratica, do que das grandes inovações e belas reformas que se lhe consagram” (*Rui Barbosa*, Plataforma Presidencial de 1910, 12.10 - Instrução Pública, **Escritos e discursos seletos**, Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1995, p. 359).

“(...) a humanidade inevitavelmente só se coloca aquelas tarefas que ela é capaz de resolver, uma vez que um exame mais acurado sempre revelará que o próprio problema surge apenas quando as condições materiais para sua solução já estão presentes ou pelo menos em processo de formação” (*Karl Max*, Contribuição para a crítica da economia política - Prefácio – *Early writings*, Londres, 1975, apud, Eduardo Giannetti, **Auto-Engano**, São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 242/243).

RESUMO

O presente trabalho busca, na perspectiva do esforço para tornar concretos os direitos fundamentais e efetiva a função jurisdicional, investigar as conseqüências jurídicas e práticas da inserção na Constituição Federal de 1988 do direito à razoável duração do processo judicial (artigo 5º, LXXVIII – Emenda Constitucional nº. 45/2004) e sua relação com a anterior inserção do princípio administrativo da eficiência (artigo 37, caput – Emenda Constitucional 19/1998). Parte-se do exame da importância do tempo para o homem, o direito e o processo e identificação dos movimentos históricos fundados na efetividade (do direito) e instrumentalidade (do processo), para reconhecer o direito fundamental à decisão judicial em tempo razoável como ideia inicial da chamada “terceira onda” renovatória de acesso à Justiça. Examinam-se alguns diagnósticos e causas da morosidade do Poder Judiciário e sua importância para economia de mercado, para concluir que foram esses os motivos pelos quais foram (e estão sendo) empreendidas reformas capazes de melhorar-lhe o desempenho e resgatar a legitimidade. Reconhece-se a razoável duração como elemento caracterizador do direito a um processo justo e efetivo, fundado imediatamente no *due process of law* e mediadamente na dignidade humana, a ser identificada em cada caso concreto, a partir de três critérios objetivos: complexidade do litígio, conduta pessoal da parte interessada e conduta das autoridades envolvidas no processo. Reconhece-se, finalmente, a eficiência do Poder Judiciário como resultado da gestão e inovação administrativa e meio para efetivação do direito fundamental à razoável duração do processo, como pode-se constatar da investigação de um caso concreto (a 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará no quinquênio 2005/2010).

PALAVRAS-CHAVE: DIREITO FUNDAMENTAL. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA. PODER JUDICIÁRIO. GESTÃO. INOVAÇÃO.

ABSTRACT

The present study attempts, in view of the effort to make real the fundamental rights and effective the judicial function, to investigate the legal and practical consequences of the insertion in the Constitution of 1988 the right to a reasonable duration of judicial proceedings (Article 5, LXXVIII - Constitutional Amendment no. 45/2004) and its relationship with the previous inclusion of the principle of administrative efficiency (Article 37, caput - the Constitutional Amendment 19/1998). Part is the examination of the importance of time for mankind, and the right process and identification of historical movements based on the effectiveness (the right) and instrumentality (the process), to recognize the fundamental right to judicial decision within a reasonable time as the founding idea so-called "third wave" Renovator of access to justice. It examines some of the diagnoses and causes slowness of the judiciary and its importance to the market economy, to conclude that these were the reasons were (and are being) undertaken reforms that will improve his performance and recover legitimacy. It is recognized as a reasonable length characterizing element of the right to a fair and effective, founded immediately on the due process of law and human dignity mediately to be identified in each case, based on three objective criteria: the complexity of the dispute, personal conduct of the interested party and conduct of authorities involved. It is recognized, finally, the efficiency of the judiciary as a result of management and administrative innovation and means for realization of the fundamental right to a reasonable length of process, as can be seen in the investigation of a case (the 10 th of Section Federal Judicial Ceará State the five year period 2005/2010).

KEYWORDS: FUNDAMENTAL RIGHT. REASONABLE LENGTH OF PROCESS. CONSTITUTIONAL PRINCIPLE. ADMINISTRATIVE EFFICIENCY. JUDICIARY. MANAGEMENT. INNOVATION.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 DA NECESSIDADE DE REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO	14
1.1 A “CRISE DO PODER JUDICIÁRIO”	14
1.2 DIREITO E ECONOMIA.	16
1.3 DA IMPORTÂNCIA DO PODER JUDICIÁRIO PARA ECONOMIA DE MERCADO.....	18
1.4 A MOROSIDADE NO PODER JUDICIÁRIO.....	20
1.4.1 <i>Sobre alguns diagnósticos</i>	21
1.4.2 <i>Sobre algumas causas</i>	27
1.5 PODER JUDICIÁRIO E LEGITIMIDADE.....	30
1.6 PODER JUDICIÁRIO E “REFORMA”	32
1.6.1 <i>A Emenda Constitucional nº. 45/2004</i>	35
1.6.2 <i>Outras iniciativas reformadoras</i>	37
2 DA IMPORTÂNCIA DO TEMPO PARA O PROCESSO E A JUSTIÇA.....	40
2.1 SOBRE O TEMPO	40
2.1.1 <i>O tempo e o homem</i>	41
2.1.2 <i>O tempo e o direito</i>	42
2.1.3 <i>O tempo e o processo</i>	42
2.2 O ACESSO À JUSTIÇA ATRAVÉS DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	44
2.2.1 <i>O movimento por acesso: efetividade da justiça e instrumentalidade do processo</i>	44
2.2.2 <i>A “terceira onda” renovatória: a razoável duração do processo</i>	48
2.3 PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E EFETIVIDADE.....	49
2.3.1 <i>Sobre a efetividade</i>	50
2.3.2 <i>Tutela jurisdicional e processo justo</i>	50
2.4 O CONFLITO APARENTE ENTRE SEGURANÇA JURÍDICA E CELERIDADE PROCESSUAL.....	52
2.4.1 <i>Segurança jurídica e proteção da confiança</i>	52
2.4.2 <i>O equilíbrio necessário entre efetividade/celeridade e confiança</i>	53
3 DO DIREITO FUNDAMENTAL À DECISÃO JUDICIAL EM TEMPO RAZOÁVEL	59
3.1 SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS	59
3.2 A DIGNIDADE HUMANA COMO FUNDAMENTO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL	63
3.3 O DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO FUNDAMENTO DE UM PROCESSO JUSTO E EFETIVO.....	67
3.4 A EVOLUÇÃO DA POSITIVAÇÃO DO DIREITO À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO.....	74
3.4.1 <i>Nos instrumentos jurídicos internacionais</i>	75
3.4.2 <i>Em algumas constituições nacionais</i>	78
3.4.3 <i>Nas Constituições Brasileiras</i>	81
3.5 CONSEQUÊNCIAS DA EXPLICITAÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO	89
3.6 INDETERMINAÇÃO CONCEITUAL DA RAZOABILIDADE TEMPORAL.....	95
3.7 CRITÉRIOS PARA AFERIÇÃO OBJETIVA DA RAZOABILIDADE TEMPORAL.....	102
3.7.1 <i>A complexidade do litígio</i>	106
3.7.2 <i>A conduta pessoal da parte interessada</i>	108
3.7.3 <i>A conduta das autoridades envolvidas no processo</i>	110
3.7.4 <i>O interesse em jogo para o requerente da indenização</i>	113

3.8 RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA DEMORA PROCESSUAL INJUSTIFICADA	114
3.9 DOIS JULGAMENTOS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS ACERCA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO: XIMENES LOPES E NOGUEIRA DE CARVALHO <i>VERSUS</i> BRASIL	121
3.9.1 <i>O Caso Ximenes Lopes versus Brasil, sentença de 4 de julho de 2006:</i>	121
3.9.2 <i>Caso Nogueira de Carvalho e outro versus Brasil, sentença de 28 de novembro de 2006:</i>	124
3.10 O ANTEPROJETO DE NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	126
4 DO DEVER DE EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO	136
4.1 SOBRE OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	136
4.2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA	140
4.3 ADMINISTRAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO	144
4.4 <i>ACCOUNTABILITY</i> E EFICIÊNCIA	148
4.5 EFICÁCIA E GESTÃO: A LEGITIMAÇÃO PELO RESULTADO	150
4.6 A NECESSIDADE DE INOVAÇÃO INSTITUCIONAL	153
4.7 OS INDICADORES RELATIVOS AOS PROCESSOS COMO ELEMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO DE EFICIÊNCIA (“ALTO DESEMPENHO”)	154
5 REFLEXÕES SOBRE UM CASO CONCRETO: A 10ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA FEDERAL DO ESTADO DO CEARÁ NO QUINQUÊNIO 2005/2010.	157
5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA UNIDADE JURISDICIONAL	157
5.1.1 <i>A Justiça Federal no Brasil</i>	158
5.1.2 <i>A Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará</i>	159
5.1.3 <i>A 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará</i>	162
5.2 OS INDICADORES DA 10ª VARA	163
5.2.1 <i>O número médio de processos em tramitação: 1999/2005 (primeiro período) e 2006/2010 (segundo período)</i>	163
5.2.2 <i>Os indicadores institucionais da Vara (2006/2010)</i>	165
5.2.3 <i>Os indicadores institucionais das demais Varas congêneres da Seção (2006/2010)</i>	168
5.2.4 <i>Os indicadores institucionais das demais Varas congêneres da Região (2006/2010)</i>	175
5.2.5 <i>Considerações sobre a quantificação do tempo médio de tramitação</i>	183
5.3 AS INOVAÇÕES IMPLEMENTADAS.....	184
5.3.1 <i>A mudança na regência da Vara: o diagnóstico</i>	184
5.3.2 <i>A formação e qualificação da equipe</i>	186
5.3.3 <i>A uniformização de padrões e procedimentos</i>	187
5.3.4 <i>Reestruturação informal dos setores da Vara</i>	190
5.3.5 <i>A “conectividade” entre os operadores do direito</i>	198
5.3.6 <i>A delegação de atos ordinatórios</i>	202
5.4 A SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS	202
CONCLUSÃO	206
REFERÊNCIAS	217

INTRODUÇÃO

O Direito é objeto cultural feito pelo Homem; contrapõe-se aos objetos da natureza. Cultura implica significado e expressão. A linguagem, por sua vez, é a mais eficiente forma de expressão de significado: molda a visão do homem e seu pensamento e, conseqüentemente, a concepção que tem de si mesmo e de seu mundo.

Não é diferente com as instituições, que criadas e mantidas por homens, contêm suas virtudes e defeitos: também elas são forjadas a partir da linguagem.

Mudar a linguagem é mudar o homem/instituição e sua *praxis*. A linguagem contemporânea tem mudado bastante. As normas jurídicas têm mudado igualmente.

A contemporânea ordem jurídica tem na Constituição seu ponto de convergência lógica e axiológica, nela estão inseridos os *standards* de Direito e Justiça originados da formação sociopolítica brasileira. Enquanto norma de mais elevada hierarquia, a Constituição integra e confere unidade ao ordenamento, fundamentando próxima ou remotamente todas as demais normas do conjunto que lhe são inferiores. São instrumentos, assim, de mudança e atualização do indivíduo e da coletividade, do homem e da sociedade.

As (relativamente) recentes alterações constitucionais no Brasil – décadas de 1990 e 2000 – traduzem esse afã de mudar paradigmas e atualizar o homem/instituição e sua conduta. As normas devem ter o conteúdo que a sociedade lhes exige e impõe.

A compreensão do sentido da linguagem, do direito e da norma que o veicula pressupõe interpretação, ato de conhecimento e escolha. Alterações legislativas, de qualquer grau hierárquico, implementam-se, surtindo efeito concretamente, quando interpretadas na perspectiva da sua evolução histórica, da quebra dos dogmas que contenham.

Importa para o presente estudo as alterações constitucionais relativas às explicitações do direito fundamental à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF), efetivada pela Emenda Constitucional nº. 45/2004 e do dever de eficiência administrativa do Poder Judiciário (art. 37, *caput*), efetivada pela Emenda Constitucional nº. 19/1998, e imbricações decorrentes. Busca-se investigar a importância da gestão e inovação judicial como meio à efetivação do direito e cumprimento do dever referidos.

A (in)eficiência do Poder Judiciário, no Brasil e no mundo, mais do que um mito é um dogma. É vista como uma verdade que se acredita inquestionável e insuperável. Decorre, afirma-se, da própria natureza da atividade desenvolvida (interpretação/aplicação do direito) e

dos cânones que a devem reger (garantias de procedimento), como se a segurança decorresse da formalidade não da fundamentação adequada da decisão. Trata-se de uma visão distorcida e simplificadora dos múltiplos aspectos que a envolvem. A morosidade não é inerente à atividade jurisdicional, senão à forma como ela vem historicamente sendo prestada. Impõe-se revê-la, valendo-se dos conhecimentos não só da ciência jurídica, mas das demais que lhe são afins especialmente da administração e da psicologia.

Nesse diapasão, é urgente a mudança de postura dos operadores do direito, rompendo com as práticas (e teorias) dogmáticas. Continuar fazendo como sempre se fez manterá as coisas como sempre foram: ineficientes e insatisfatórias. Já não se tem por “normal” e “aceitável” que o Estado, assumindo o monopólio da atividade e vedando a vingança privada, não honre a jurisdição, prestando-a de modo adequado. O prolongamento injustificado da tramitação do processo impede o acesso à justiça.

O operador do direito atual precisa compreender a noção de “justo processo”, prestação jurisdicional sem dilações indevidas, despidendo-se de julgamentos prévios (preconceitos), superando a antiga cultura: a atuação jurisdicional eficiente não é um favor ou distinção do agente (juiz) ou da instituição (Poder Judiciário), delegado do rei, representante divino, mas um dever fundamental diretamente decorrente dos princípios estruturantes do Estado Brasileiro, de direito e democrático, delegados do povo, fonte da soberania.

Dessa mudança de compreensão, advirão as quebras de paradigmas necessárias à efetividade do direito fundamental à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF), que encontrará no cumprimento do dever de eficiência administrativa do Poder Judiciário e da gestão judicial (art. 37, *caput*) seu meio mais adequado.

O objetivo geral desta dissertação é investigar a possibilidade de tornar-se concreto o direito fundamental à razoável duração do processo, a partir do cumprimento do dever de eficiência administrativa do Poder Judiciário.

Como objetivos específicos, pretende-se examinar alguns diagnósticos de desempenho do Poder Judiciário, identificar algumas das mais relevantes causas da ausência de fluidez dos processos (morosidade) e consequências disso advindas, especialmente para economia e o desenvolvimento do país. Pretende-se, também, a investigação da natureza jurídica do direito fundamental à razoável duração do processo judicial (não administrativo) e do princípio da eficiência administrativa, seus fundamentos teóricos, causas e consequências de suas explicitações supervenientes na Constituição de 1988. Pretende-se, finalmente, a aferição concreta da validade da tese de que inovações e adequada gestão judiciária são instrumentos

de melhoria do desempenho institucional do Poder Judiciário, o que será feito pela investigação de uma unidade jurisdicional por cinco (5) anos.

Quanto à metodologia adotada para elaboração do trabalho, utilizam-se as abordagens hipotético-dedutiva e prático-indutiva que permitem sejam efetuadas pesquisas empíricas de aspectos teóricos relativos ao tema. Os conceitos abstratos serão aplicados a casos concretos.

Os métodos de procedimento são o histórico e o monográfico, na medida em que serão estudados conceitos doutrinários e práticas administrativas gerenciais específicas da unidade jurisdicional considerada (10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará - SJCE), mensurando-se, tanto quanto possível, os resultados obtidos concretamente. São consultados livros de doutrina e periódicos nacionais e estrangeiros especialmente das áreas de Teoria do Estado, Ciência Política, Teoria do Direito, Filosofia, Direito Constitucional, Direito Internacional, Direitos Fundamentais, Direito Processual Civil, Direito Administrativo, Administração e Economia. A pesquisa é aprofundada com a busca de fontes bibliográficas em bibliotecas especializadas, sendo, portanto, descritiva e exploratória com foco especial na revisão doutrinário-bibliográfica sobre o tema.

Realiza-se a coleta de dados específicos em páginas especializadas na rede mundial de computadores (*internet*), bem assim se privilegia a consulta a revistas especializadas sobre o tema, o que busca assegurar necessária abordagem atual ao tema.

Finalmente, é feita uma pesquisa jurisprudencial, de forma não muito ampla, tendo como critério de inclusão o acolhimento de hipótese defendida no presente estudo.

O trabalho foi dividido em cinco capítulos: nos quatro primeiros, são elaborados os conceitos teóricos; no último, é examinado o caso concreto à luz desses conceitos.

No primeiro, são investigados alguns diagnósticos e causas da morosidade do Poder Judiciário e sua importância para economia de mercado, bem assim algumas iniciativas reformadoras, empreendidas com o objetivo de melhorar-lhe o desempenho e resgatar a legitimidade.

No segundo, são analisadas as relações entre o tempo, o processo e a jurisdição; a evolução do movimento por acesso à Justiça; os cânones da efetividade do direito e da instrumentalidade do processo; o equilíbrio necessário entre celeridade processual e segurança jurídica.

No terceiro, estruturante do trabalho, pois trata do seu conceito-chave, são identificados os fundamentos imediato (*due process of law*) e mediato (dignidade humana) do direito fundamental à razoável duração do processo judicial, reconstituída a evolução de sua positivação internacional e nacional, as causas e consequências de sua explicitação pela

Emenda Constitucional nº. 45/2004, os critérios objetivos jurisprudencialmente estabelecidos para sua identificação concreta; a responsabilidade do Estado por sua violação. Ainda nesse capítulo é examinado o anteprojeto do novo Código de Processo Civil à luz da razoável duração do processo.

No quarto, é examinado o princípio constitucional do qual decorre o dever de eficiência administrativa do Poder Judiciário e sua principal consequência: a necessidade de uma gestão comprometida, inovadora e eficaz.

No quinto, e último, é examinado o caso concreto – a 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará no quinquênio 2005/2010 –, verificando-se o que foi feito e que resultados foram alcançados, vale dizer a gestão inovadora, bem assim, se se constituem em iniciativas adequadas à efetivação do direito fundamental à razoável duração do processo, a merecer reprodução por unidades jurisdicionais congêneres.

Por fim, é de destacar-se que não se pretende, nesta pesquisa, sustentar que a única – ou principal – solução para superação da morosidade judiciária, efetivação da justiça e concretização do direito fundamental à razoável duração do processo judicial e observância do princípio da eficiência seja a modernização da administração judiciária, mas fornecer elementos teóricos e práticos que permitam o reconhecimento de que ela se apresenta, sim, como um caminho importante e viável a ser seguido, especialmente por implicar pouco custo e grande impacto institucional, além de sua implementação depender exclusivamente do Poder Judiciário através de seus desconhecidos, abnegados e quase sempre injustiçados agentes (juízes e servidores).

1 DA NECESSIDADE DE REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO

1.1 A “crise do Poder Judiciário”

De há muito, ouve-se acerca da necessidade de reformar o Estado brasileiro adequando-o às necessidades de seu povo. É assente o reconhecimento de que suas estruturas atuais não se prestam à consecução do estado social erigido sob os cânones do direito e da democracia. A pedra de toque de qualquer das “reformas” de que se possa tratar, por sua vez, é a obtenção de agilidade e eficiência na atuação estatal, meios de viabilização concreta dos referidos cânones. Assim se diz da “crise do Estado”, da “crise da Administração Pública” e “da crise do Poder Judiciário”.

Entre tantas “crises”, uma das que tem merecido crescente lugar de destaque e preocupação é a crise no Poder Judiciário, aquele responsável pelo exercício da jurisdição, função estatal de dirimir conflitos e restabelecer a paz social. Ao exercício jurisdicional adequado, no qual se insere a noção de agilidade e eficiência, estão associados os mais elevados valores e objetivos atuais: dignidade humana e desenvolvimento econômico, apenas para ficar no mais subjetivo e abstrato e no mais objetivo e concreto.

O *Welfare State* atribuiu ao Poder Judiciário e aos seus agentes (juízes) um novo e importante papel: dar efetividade a uma ordem constitucional não mais meramente protetora, mas essencialmente promocional e tornar concreto uma gama de direitos de cunho metaindividual. Esse papel e a conseqüente renovação e ampliação do foco da função jurisdicional implicaram desafios para os quais a instituição e seus membros não estavam preparados. A “crise” do Poder Judiciário é a materialização na instituição dos efeitos da quebra de paradigma teórico-jurídico, da superação do estado liberal pelo estado social.

As falhas do Estado brasileiro na prestação eficiente dos serviços judiciais, embora não se caracterizem como um problema novo, tampouco exclusivo, vem nas últimas décadas ganhando especial relevo, na medida e proporção em que a sociedade se conscientiza e anseia por cidadania.

No contexto de infinitas e contínuas modernizações – da sociedade, dos valores, do Estado, das instituições – nota da pós-modernidade, uma instituição tem ficado historicamente para trás: o Poder Judiciário. Com perspicácia, observa DALLARI¹:

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 5.

O Poder Judiciário tem situação peculiar, pois ou por temor reverencial ou por falta de reconhecimento de sua importância social e política, o Legislativo e o Executivo nunca deram a devida atenção aos problemas relacionados com a organização judiciária e o acesso do povo aos juízes. (...) Embora se tenha criado a aparência de maior respeito pelo Judiciário, que não dialoga com os demais Poderes, mas também não se envolve em disputas com eles, o fato é que, aceitando passivamente tal situação, a magistratura, na prática, ficou imobilizada, voltada para si própria, incapaz de perceber que em alguma medida, os outros procuravam adaptar-se ao dinamismo da sociedade enquanto ela estagnava. Isso ocorreu no Brasil e em grande parte do mundo.

A “crise”, portanto, tem suas raízes na postura histórica das instituições judiciárias diante do “novo”: clausura, negação e reiteração das práticas consolidadas.

A expressão “crise do Poder Judiciário” pode identificar realidades absolutamente distintas, ainda que cobertas pela mesma rotulação. Pode traduzir “crise institucional”, decorrente da desarmonia entre os Poderes da República, especialmente pela supremacia do Poder Executivo na história política brasileira, ou da omissão do órgão de cúpula (STF) em exercer seu papel político de amparar a sociedade contra os excessos do poder político (legislativo ou administrativo). Pode traduzir “crise de identidade” decorrente da relativização do papel social da função jurisdicional pela valorização e crescimento da importância dos meios alternativos de composição dos conflitos de interesses. Pode traduzir “crise de credibilidade” decorrente de desmandos administrativos (nepotismo, malversação de recursos públicos *etc.*), falta de transparência e mesmo corrupção. Pode, finalmente, traduzir “crise de eficiência” decorrente do insatisfatório cumprimento de suas funções constitucionais, seja pela morosidade, seja pela reduzida efetividade de suas decisões².

Importa ao presente estudo a consideração da “crise de eficiência”, mas apenas na perspectiva da insuficiente fluidez da tramitação processual, dita morosidade. Investiga-se, assim, o direito fundamental à razoável duração do processo judicial e o dever de eficiência administrativa do Poder Judiciário na perspectiva da superação da ineficiência.

A ineficiência traz consequências várias para o jurisdicionado, o Poder Judiciário e o Estado brasileiro, impondo-se sua superação.

² MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil: crise de eficiência**. Curitiba: Juruá, 2008. Capítulo 4º p. 79-96.

1.2 Direito e Economia.

A implicação entre economia e direito encontra-se doutrinariamente pacificada e foi desvelada a partir da teoria de KARL MARX³, segundo a qual o Direito é consequência do modelo de produção, reflete as relações de poder determinadas pela economia. Sua finalidade precípua é manter o *status quo* socioeconômico.

Cumprir observar, ainda, que conforme palavras do citado pensador: “as idéias dominantes numa época nunca passaram das idéias da classe dominante”. Assim, as ideias de “crises” e, conseqüentemente, de “reformas” de que se trata revelam o interesse da elite na adequação das instituições aos seus interesses políticos e econômicos.

O sistema econômico intervém nos processos sociais, especialmente nos processos de decisões jurídicas, impondo-lhes sua lógica de racionalidade fundada na adequação de meios e fins voltados para sua expansão. A ordem econômica de proporção global do atual estágio impõe ao Poder Judiciário a condição de “parceiro do mercado”⁴.

Nos anos 1980, motivada pela crescente dívida externa, a América Latina iniciou um amplo processo de reformas estruturais. Foi trocada a estratégia de substituição de importações e forte intervenção estatal na economia, pela de alinhamento de preços domésticos aos internacionais e redução de tal participação. Retornou-se ao princípio (neo)liberalista⁵ segundo o qual ao mercado deve caber a decisão de onde e quando investir e o que e quanto produzir e ao Estado apenas corrigir os desequilíbrios macroeconômicos – acumulados por décadas – ajustar as contas públicas e reduzir a inflação.

Nesse contexto, surgiu o chamado “Consenso de Washington”⁶ em cujos cânones foram realizadas as amplas reformas estruturais dos países em desenvolvimento nos anos 1990,

³ WOLFF, Jonathan, "Karl Marx", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2011 Edition), Edward N. Zalta (ed.), forthcoming URL. Disponível em < <http://plato.stanford.edu/archives/sum2011/entries/marx/> >. Acesso em 1 junho 2011.

⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. **O Poder Judiciário e(em) crise**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 171/172.

⁵ A teoria econômica neoliberal é o resultado da revisão dos pressupostos econômicos descritos pelos teóricos liberais clássicos atualizados para o século XX, a partir das fortes críticas sofridas em decorrência da crise econômica americana desencadeada pela quebra da bolsa de valores de Nova York, em outubro de 1929 e da intervenção estatal do *New Deal*, programa de recuperação sob o Presidente Roosevelt (alívio, recuperação e reforma – Relief, Recovery and Reform). Tem em Friedrich Hayek e Milton Friedman seus principais precursores.

⁶ “Consenso de Washington” é a designação cunhada pelo economista americano John Williamson para o conjunto de medidas neoliberais para “ajuste macroeconômico” estabelecidas em novembro de 1989 pelos economistas de instituições financeiras sediadas na capital americana – Fundo Monetário Nacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) –, e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, e que se tornou política oficial do FMI para desenvolvimento econômico a partir de 1990. Após os desastres causados na economia de vários países – Malásia, Tailândia, Coréia, Rússia e Argentina – ao longo da década, o receituário foi flexibilizado pelo FMI a partir de 2004.

marcadas por disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros e câmbio de mercado, abertura comercial, eliminação de restrições a investimentos estrangeiros diretos, privatização de estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e garantia do direito de propriedade. Ainda que com algum atraso em relação a alguns países da região (Chile, Argentina e México), o Brasil também adotou as reformas⁷.

Essas mudanças, contudo, apesar de muito importantes, não são suficientes para garantir o almejado desenvolvimento econômico; constituem-se no primeiro estágio do processo (lançamento), dito de modernização das regras de orientação da atividade econômica. É consenso contemporâneo entre os economistas e instituições de desenvolvimento a necessidade de implantação do segundo estágio (consolidação), dito de modernização das instituições públicas e privadas, oportunidade em que devem-se adaptar à função de estimular o investimento e a eficiência do mercado. Neste contexto, fala-se na “crise” e “reforma” do Estado e das organizações privadas.

Com pertinência, observa MOREIRA NETO⁸:

O Estado brasileiro, depois do crescimento hipertrófico e distorcido experimentado até a década de oitenta, como tantos outros, entrou em crise, falhando até mesmo em suas funções geralmente consideradas como essenciais.

A ascensão da sociedade, tornando-se mais consciente, inconformada e demandante, e a recuperação da liberdade de mercado, propuseram a grande tarefa da reforma, que poderia ser mais adequadamente descrita como da reconstrução do Estado.

(...)

Na linha dessa necessária reconstrução, Estado e mercado tampouco deverão ser compreendidos como entidades antagônicas mas, cada vez mais, como parceiros no progresso.

O Estado do século XXI deve ser suficientemente forte para proteger e barato para permitir a competição econômica. Seus órgãos, portanto, devem refletir essa máxima: exercerem rigorosa e eficazmente suas atribuições e retardarem o mínimo possível os serviços. Inserido na estrutura do Estado, o Poder Judiciário deve, também, à máxima se submeter.

⁷ Sobre as influências das idéias neoliberais na Constituição ver: FARIAS, Déborah Barros Leal. “Reflexos da teoria neoliberal e do Consenso de Washington na Constituição brasileira de 1988” in Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, Ano 15, nº 60, jul/set 2007, p. 65/81.

⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Reforma do Estado e o Poder Judiciário. **Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 1, nº 3, p. 198-211, jul./set. 1998, p 198.

1.3 Da importância do Poder Judiciário para economia de mercado

O Poder Judiciário é das instituições mais importantes para o sucesso do modelo neoliberal de desenvolvimento, pois é o garantidor do direito de propriedade e dos contratos, pilares jurídicos de sua sustentação. Não é despidendo observar que a presença do Estado na Economia torna os contratos menos importantes, uma vez que os conflitos podem ser decididos pela mera imposição de regras administrativas, sem a necessidade de intervenção da Justiça. Isto explica a inclusão na agenda política da chamada “reforma do judiciário” e o transbordamento da discussão do tema do âmbito dos chamados “operadores do direito” para o dos economistas, empresários e políticos.

Com propriedade, assevera SILVEIRA⁹:

"(...) o interesse pelo Poder Judiciário e por sua reforma cresceu à medida que os investidores do mercado transnacional identificaram dificuldades quando os países não dispõem de um judiciário ágil, acessível e eficiente, obstaculizando seus objetivos expansionistas”.

Na perspectiva da “economia de mercado”, um bom Judiciário é aquele que presta seu serviço – de interpretar e aplicar o direito para o caso concreto – de modo imparcial, ágil, previsível e a um custo razoável, isto porque essas características são decisivas tanto para decisões de investimento, produção e contratação quanto para escolha dessa via de resolução de disputa em detrimento das demais (mediação, arbitragem *etc.*).

Segundo o Banco Mundial¹⁰, três são as características de um bom Judiciário: independência, em relação aos demais poderes e aos interesses; efetividade, capacidade de implementar coercitivamente suas decisões e eficiência gerencial. Sem elas, há sempre demora na solução dos processos e, conseqüentemente, entraves ao desenvolvimento econômico¹¹.

Os problemas de funcionamento do Poder Judiciário repercutem na economia, na medida em que influenciam negativamente decisões de investimento, comprometem a

⁹ SILVEIRA, Fabiana Rodrigues. **A morosidade no Poder Judiciário e seus reflexos econômicos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2007, p. 30.

¹⁰ O Banco Mundial é uma agência das Nações Unidas fundada em 1º de julho de 1944 por uma conferência de 44 países realizada em Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos da América, e tinha como missão inicial financiar a reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial. Composto atualmente por 184 países, e com sede em Washington DC, EUA, sua missão atual é combater a pobreza através de financiamento e empréstimos aos países em desenvolvimento. É composto pelo Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD e pela Associação Internacional de Desenvolvimento – AID. <<http://www.worldbank.org>>.

¹¹ World Bank, “The State in a Changing World”, World Development Report, 1997.

eficiência empresarial e o progresso tecnológico e, em última análise, a própria política econômica do governo, isto porque aumenta o risco e os custos de transação, distorcendo o sistema de preços e de alocação de recursos¹². A eficiência, contrariamente, contribui para o crescimento econômico.

A morosidade e seus reflexos no custo em função do tempo são reconhecidos pela sociedade e pelos operadores do direito, inclusive os juízes, como um dos principais problemas da justiça brasileira. Não se pode deixar de considerar, contudo, que esse problema é, em parte, criado artificialmente, pois a instituição é, frequentemente, utilizada como instrumento de postergação no cumprimento de obrigações. Com esse objetivo, não raramente abusa-se das regras de processo, criam-se entraves desnecessários e manejam-se lides temerárias, tudo na certeza da incapacidade da instituição de reagir adequadamente, especialmente pelo seu despreparo para gestão. Corrobora essa afirmação PINHEIRO:

“(...) um efeito indireto, mas não menos importante da lentidão da justiça: ela encoraja o recurso ao judiciário não para buscar um direito ou impor o respeito a um contrato, mas para impedir que isso aconteça ou pelo menos protelar o cumprimento de uma obrigação. Isso significa que há um círculo vicioso na morosidade, com um número grande das ações que enchem o judiciário, desta forma contribuindo para a sua lentidão, estando lá apenas para explorar a sua morosidade”¹³.

Impõe-se ressaltar que o custo a ser considerado por recorrer ao Poder Judiciário não pode-se limitar às taxas judiciárias e aos honorários de advogado, deve-se considerar, também, a probabilidade de êxito e a repartição material e efetiva dos ônus pela demanda entre a parte vencedora e perdedora. Custas elevadas, advogados caros e instituição ineficiente encorajam as partes a desistirem da pretensão ou recorrerem a meios alternativos de composição do litígio¹⁴. Com propriedade, esclarece PINHEIRO¹⁵:

“A morosidade reduz o valor presente do ganho líquido (recebimento esperado menos os custos), significando que o sistema judicial só em parte protege os direitos de propriedade. O valor esperado do ganho ou da perda das partes será tão mais baixo

¹² No Brasil, os elevado *spreads* bancários – diferença entre o preço de compra (procura) e de venda (oferta) da transação monetária — justificam-se, em parte, pela incorporação dos custos decorrentes da necessidade de manter estruturas administrativas para acompanhar os processos judiciais em que se discute o contrato (advogados, *etc.*) e da demora em reaver as garantias. Conforme discussão sobre o tema nas aulas de macroeconomia do MBA, ministradas pelo Prof. Dr. Antônio Carlos Porto Gonçalves, em março de 2006.

¹³ PINHEIRO, Armando Castelar. “Economia e Justiça: conceitos e evidências empíricas”, p. 9. Disponível em <<http://www.ifb.com.br/download.php?tindex=estudos&id=14>>. Acesso em: 4 jan. 2011.

¹⁴ No esforço de evitar conflito, valem-se os agentes econômicos de instrumentos como a checagem rigorosa da credibilidade do contratante no mercado e de sistemas de informação que sancionam materialmente os inadimplentes, como as listas de SERASA, SPC, CADIN *etc.*

¹⁵ PINHEIRO, Armando Castelar. Ob cit. p. 7.

quanto maior for a taxa de juros. Em economias com inflação alta, se os tribunais não adotarem mecanismos de indexação adequados, o valor do direito em disputa pode despencar para zero com bastante rapidez. Pode haver, assim, uma tensão entre conciliar justiça e eficiência, quando se procura ao mesmo tempo alcançar decisões rápidas, bem informadas, que permitam amplo direito de defesa e que ao mesmo tempo incorram em custos baixos”.

Resta indubitável a importância do Poder Judiciário como árbitro último da partição dos interesses econômicos numa economia de mercado (não estatizada).

Impõe-se considerar, finalmente, que, em verdade, embora não explicitado no discurso oficial/formal, o valor essencial para economia de mercado é a previsibilidade das decisões do Poder Judiciário, o que vem sendo obtido pela centralização das decisões/interpretações de relevo nos órgãos de cúpula (tribunais superiores) – ações de inconstitucionalidade, súmulas vinculantes, repercussão geral *etc.* Esse movimento de centralização decisória fortalece os Poderes Legislativo e Executivo em detrimento do Poder Judiciário, pois aqueles são os principais atores do provimento dos cargos da cúpula judiciária, não este¹⁶. Para simples comprovação, considere-se a existência de apenas dois (2) juízes da carreira no STF¹⁷, e isto recentemente, pois por oito (8) anos foi apenas um (1).

1.4 A morosidade no Poder Judiciário

O descontentamento da Sociedade com o Poder Judiciário, no geral, e com a extensa duração do processo, no particular, não é recente, tampouco restrito ao Brasil. Trata-se de sentimento antigo e amplamente disseminado, embora tenha-se acentuado no país na última década, sob influência dos investidores, por meio de tantos quantos lhes defendem os interesses, empírica ou cientificamente, dentro ou fora do Estado. Como constatado no item supra, a estruturação de um dado tipo de Poder Judiciário é imprescindível à manutenção e desenvolvimento da economia de mercado.

O fator tempo, ínsito à noção de processo, desde há muito, constitui-se no principal, embora não o único, motivo de crise judiciária. Isto porque a excessiva dilação temporal das controvérsias judiciais viola o direito à tutela jurisdicional, causando graves e irremediáveis prejuízos às partes e à sociedade.

¹⁶ FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. **O Poder Judiciário e(em) crise**. Ob. cit., p. 173.

¹⁷ Min. Cezar Peluso, originário do Tribunal de Justiça de São Paulo – posse 26.6.2003 e Luiz Fuz, originário imediatamente do STJ e mediatamente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – posse 3.3.2011.

A morosidade judicial é um grande mal social, na medida em que provoca prejuízos econômicos decorrentes da imobilização de bens e capitais; éticos, pelo favorecimento de especulações e extorsões e jurídicos, uma vez que discrimina entre os que podem ou não esperar pela prestação jurisdicional, violando a isonomia e a dignidade. Poucos fenômenos provocam tanta iniquidade quanto a duração excessiva do processo.

A morosidade judiciária pode ensejar duas das condutas socialmente mais indesejadas: o recrudescimento do instinto natural da autotutela, o *animus* de “fazer justiça com as próprias mãos”, em um dos extremos, ou a apatia cética traduzida na litigiosidade contida, em outro. Ambas inestimavelmente danosas para a jurisdição e a instituição que a exerce. Pode, ademais, especificamente em relação aos operadores do direito, ensejar a deturpação do uso dos institutos técnico-jurídicos, a exemplo do que ocorre atualmente com os provimentos liminares, transformados de meios em fim processual.

Trata-se, atualmente, de problema verificado em muitos países, mesmo naqueles cuja economia é mais desenvolvida. De igual modo, é identificado na realidade judiciária brasileira, como se examina, a seguir.

1.4.1 Sobre alguns diagnósticos

A morosidade na tramitação processual no Brasil é amplamente reconhecida, diagnosticada que foi por pesquisas realizadas, seja por organismo internacional – Banco Mundial – seja por órgão interno de coordenação administrativa do Poder Judiciário – Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O Banco Mundial no estudo *Brazil Making Justice Count: Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil*¹⁸, de 2004, concluiu que: a) a demanda judiciária no país cresceu em especial desde 1991, bem assim a produtividade, embora esta não o suficiente; b) o número médio de processos em tramitação e processos decididos alcança as mais altas taxas latino-americanas e mundiais; c) os tribunais federais (TRFS, STJ, TST e STF), apesar da maior produtividade, apresentam o maior acúmulo e atraso. Em apertada síntese, assevera:

¹⁸ BANCO MUNDIAL. Fazendo com que a Justiça conte: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil. Brasil, 2004. Relatório nº 32789-BR, datado de 30 de dezembro de 2004, da Unidade de Redução de Pobreza e Gestão Econômica – América Latina e Caribe, de autoria de Linn Hammergren, gerente de projetos do BIRD, e Carlos Gregório, analista da instituição. disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186404259243/29Justica.pdf>>. Acesso em: 20 junho 2010.

“(…) o Judiciário está recebendo a culpa por exatamente esse tipo de falha: a sua incapacidade de fazer chegar os casos complexos a uma solução razoavelmente célere” (p. 144).

Propõe referido estudo a necessidade de aumento da eficiência interna, pela racionalização do fluxo de trabalho, simplificação dos processos e procedimentos, uso dos recursos de informática *etc.* e redução da ineficiência externa, pela imposição aos demais operadores do cumprimento das suas responsabilidades, pois “quando o Poder Judiciário fica sobrecarregado pelo trabalho que deveria ser realizado pelos outros fica com menor tempo para fazer o que só ele pode fazer” (p.144).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por sua vez, nos estudos “Justiça em Números: indicadores estatísticos do Poder Judiciário Brasileiro”¹⁹ tem revelado importante faceta do Poder Judiciário brasileiro: a da insatisfação de seu desempenho, deduzida entre outros indicadores da sua taxa de congestionamento que revela indiretamente a ausência de fluidez (morosidade).

A Taxa de Congestionamento no período de 2005 a 2008 era calculada com base nas variáveis e fórmulas determinadas pelo art. 18 da Resolução CNJ nº 15/2006²⁰, *verbis*:

Art. 18. Os dados estatísticos relativos à taxa de congestionamento serão informados de acordo com os indicadores e fórmulas seguintes:

a- taxa de congestionamento no 2º Grau: numeral um (1) menos o número total de decisões que extinguem o processo no 2º Grau (numerador Sent2º) sobre número de casos novos somado ao número de casos pendentes de julgamento de períodos-base anteriores do 2º Grau (denominador CN2º + Cpj2º) da Justiça Federal, do Trabalho e dos Estados, por meio do indicador (2º) e de sua fórmula:

b- taxa de congestionamento no 1º Grau: numeral um (1) menos o número total de sentenças no 1º Grau (numerador Sent1º) sobre número de casos novos somado ao número de casos pendentes de julgamento de períodos-base anteriores do 1º Grau (denominador CN1º + Cpj1º) da Justiça Federal, do Trabalho e dos Estados, por meio do indicador (1º) e de sua fórmula:

c- taxa de congestionamento na Turma Recursal: numeral um (1) menos o número de decisões que extinguem o processo na Turma Recursal (numerador SentTR) sobre número de casos novos somado ao número de casos pendentes de julgamento de períodos-base anteriores da Turma Recursal (denominador CNTR + CpjTR) da Justiça Federal e dos Estados, por meio do indicador (TR) e de sua fórmula:

Fórmula:

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A Justiça em Números**: indicadores estatísticos do Poder Judiciário Brasileiro. Disponível em < <http://www.cnj.jus.br> >, acesso em: 20 abril 2011.

²⁰ Disponível em < <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/12130-resolu-no-15-de-20-de-abril-de-2006> > acesso em: 21 abril 2011.

$$\Gamma_{2^{\circ}} = 1 - \frac{Sent_{2^{\circ}}}{CN_{2^{\circ}} + Cpj_{2^{\circ}}}$$

Verifica-se que a taxa de congestionamento, no primeiro e segundo graus, é obtida pela divisão entre a quantidade de decisões que extinguem processos e a soma dos processos novos e dos processos pendentes de julgamento de períodos anteriores.

A Resolução CNJ n. 76/2009²¹ instituiu os princípios para o funcionamento do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário - SIESPJ, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça, e integrado pelos tribunais do país (indicados nos incisos II a VII do Art. 92 da Constituição Federal). Manteve as categorias gerais estabelecidas pela Resolução CNJ n. 15/2006, não obstante introduziu importantes modificações nos conceitos das variáveis e dos indicadores constantes do relatório Justiça em Números.

A partir da Resolução CNJ n.º 76/2009, a variável “sentença” foi substituída por “processos baixados” e “casos pendentes de sentença” por “casos pendentes de baixa”. Com essa mudança metodológica, a taxa de congestionamento passou a ser um índice que corresponde à divisão dos casos não baixados pela soma dos casos novos e dos casos pendentes de baixa. Analisa-se, assim, o fluxo de entrada e saída de processos do Poder Judiciário. Substituiu-se a lógica da produtividade do magistrado pela lógica da espera do jurisdicionado pela solução do litígio.

Outra novidade introduzida pela citada Resolução foi o detalhamento da Taxa de Congestionamento em Taxa de Congestionamento na Fase de Conhecimento e Taxa de Congestionamento na Fase de Execução. As variáveis definidas são as seguintes:

$$\text{Fórmula: } TCC1^{\circ} = 1 - (TBaixC1^{\circ} / (CnC1^{\circ} + CpC1^{\circ}))$$

$$\text{Fórmula: } TCEX1^{\circ} = 1 - (TBaixEX1^{\circ} / (CnEX1^{\circ} + CpEX1^{\circ}))$$

Cumpra esclarecer que, somente a partir de 2005, os dados com os quais trabalha o CNJ passaram a ser mais consistentes. Antes desse ano, os tribunais do país não estavam suficientemente preparados ou orientados, para fornecerem os dados segundo idênticos e parametrizados critérios, gerando insegurança quanto à sua correção. Isso impõe a desconsideração de dados referentes há anos anteriores.

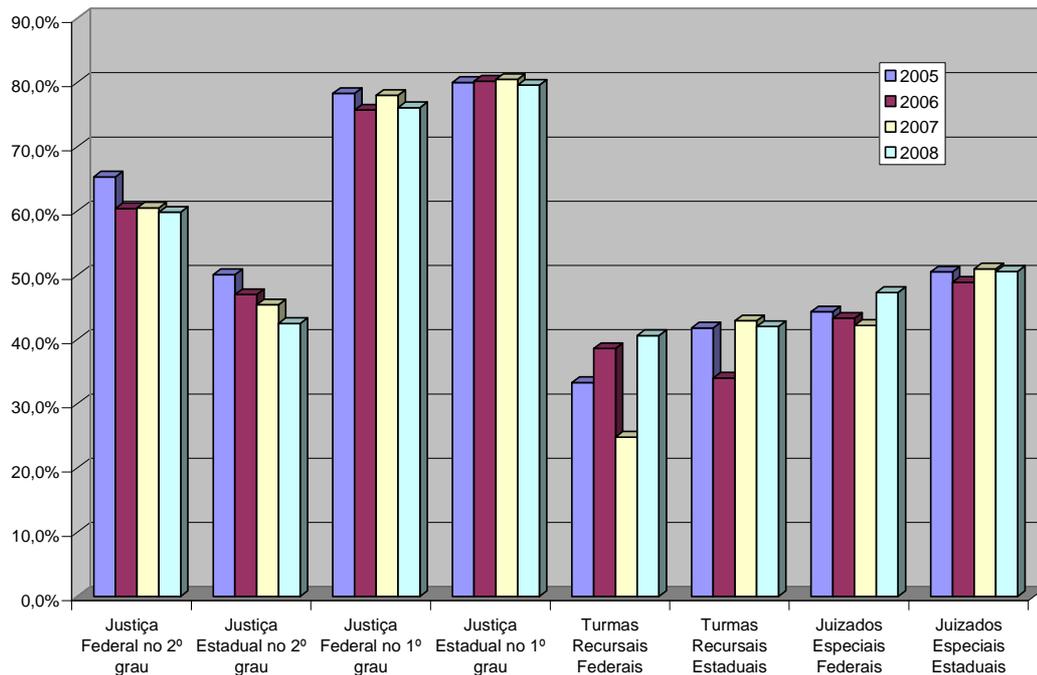
²¹ Disponível em < <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/12191-resolucao-no-76-de-12-de-maio-de-2009> > acesso em: 21 abril 2011.

Na impossibilidade de compilar e criticar a grande quantidade de dados referentes ao Poder Judiciário Brasileiro disponibilizados pelo referido estudo, e cingindo-se a abordagem aos limites do presente trabalho, afigura-se recomendável e relevante considerar-se comparativamente apenas os dados relativos à justiça federal e estadual comuns, dos seus 1º e 2º graus (de rito comum e especial), não as especializadas. Isso porque, ao exercerem competência congênere e observarem ritos processuais semelhantes (comum e especial), permitem uma comparação mais adequada.

Os dados relativos ao período compreendido entre os anos de 2005 e 2008 foram separados e apresentados conjuntamente, pois estão submetidos ao mesmo critério: consideração da totalidade dos processos independentemente da fase processual em que se encontram. Os dados relativos ao ano de 2009 foram apresentados separadamente, pois foi alterado o critério originário: passaram a ser considerados, separadamente, os processos em fase de conhecimento e em fase de execução como explicitado acima. Não estão disponíveis até o momento os dados consolidados do ano de 2010. Os dados foram colhidos no sítio do CNJ. A seguir, são apresentadas as tabelas e suas respectivas representações gráficas que facilitam a percepção do quanto realizado pelos órgãos jurisdicionais.

Taxa de congestionamento	2005	2006	2007	2008
Justiça Federal no 2º grau	65,3%	60,4%	60,5%	59,8%
Justiça Estadual no 2º grau	50,1%	47,0%	45,4%	42,5%
Justiça Federal no 1º grau	78,3%	75,7%	78,0%	76,1%
Justiça Estadual no 1º grau	80,0%	80,2%	80,5%	79,6%
Turmas Recursais Federais	33,3%	38,6%	24,8%	40,6%
Turmas Recursais Estaduais	41,8%	34,0%	42,9%	42,0%
Juizados Especiais Federais	44,3%	43,3%	42,2%	47,3%
Juizados Especiais Estaduais	50,5%	48,9%	51,0%	50,6%

Taxa de congestionamento - Justiça Federal e Justiça Estadual - 2005, 2006, 2007 e 2008

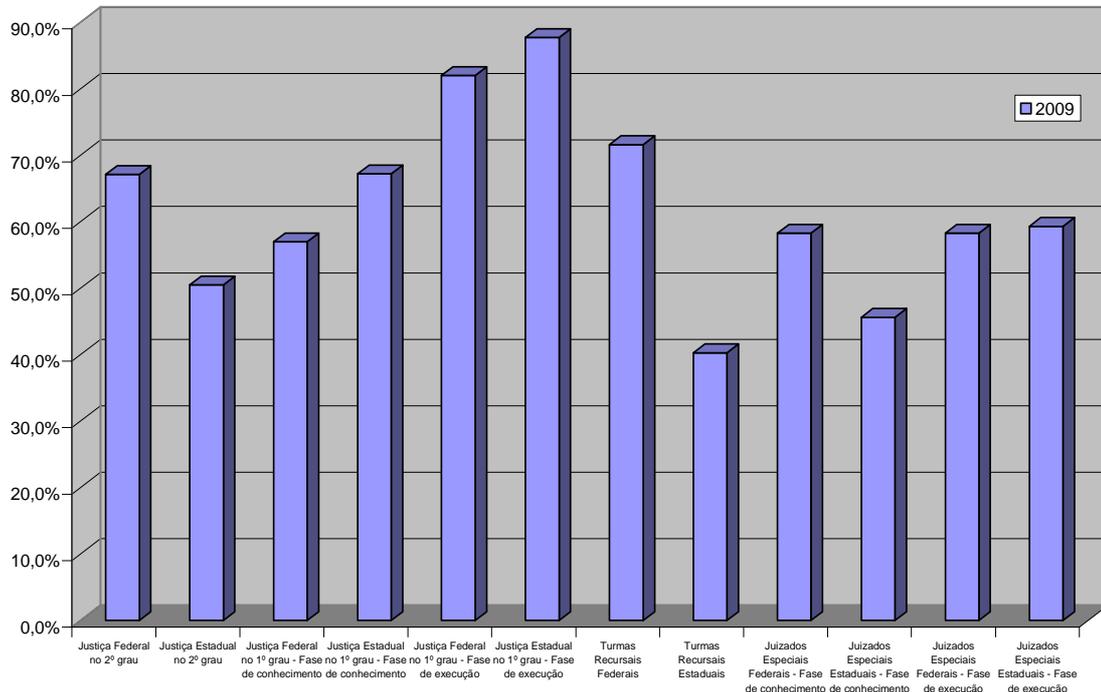


Do exame dos dados/gráfico supra, conclui-se que:

- A taxa de congestionamento, seja da justiça ordinária, seja da justiça especial é mais elevada no 1º grau que no 2º grau;
- A taxa de congestionamento no 2º grau da justiça ordinária – é mais elevada na Justiça Federal – TRFS – que na Justiça Estadual – TJS;
- A taxa de congestionamento no 1º grau da justiça ordinária é mais elevada na Justiça Estadual que na Justiça Federal;
- A taxa de congestionamento no 2º grau da justiça especial – exceto no ano de 2006 - é mais elevada na Justiça Estadual que na Justiça Federal;
- A taxa de congestionamento no 1º grau da justiça especial é mais elevada na Justiça Estadual que na Justiça Federal.

Taxa de congestionamento	2009
Justiça Federal no 2º grau	67,1%
Justiça Estadual no 2º grau	50,5%
Justiça Federal no 1º grau - Fase de conhecimento	57,0%
Justiça Estadual no 1º grau - Fase de conhecimento	67,2%
Justiça Federal no 1º grau - Fase de execução	82,0%
Justiça Estadual no 1º grau - Fase de execução	87,7%
Turmas Recursais Federais	71,6%
Turmas Recursais Estaduais	40,3%
Juizados Especiais Federais - Fase de conhecimento	58,3%
Juizados Especiais Estaduais - Fase de conhecimento	45,6%
Juizados Especiais Federais - Fase de execução	58,3%
Juizados Especiais Estaduais - Fase de execução	59,3%

Taxa de congestionamento - Justiça Federal e Justiça Estadual - 2009



A separação e consideração dos processos em função da fase processual em que se encontram – conhecimento e execução – constituem-se importante e necessária evolução, com efeito, o rito e as dificuldades próprias de cada fase recomendam não sejam consideradas como se fossem uma. É cediço que a fase de execução afigura-se especialmente tormentosa na experiência brasileira, seja pela dificuldade teórica do sopesamento entre os princípios da “máxima utilidade da execução”, que busca assegurar ao credor o resultado mais próximo do que se teria, caso seu direito não houvesse sido violado, e do “menor sacrifício do executado”, que busca satisfazer a execução do modo menos oneroso, seja pela cultura nacional de não assunção de responsabilidades e não cumprimento de obrigações (ocultação de patrimônio e omissão dolosa). Mesmo o poder público, especialmente municípios e estados, posterga indefinidamente a satisfação de seus credores, valendo-se dos mais diversos expedientes: pletora de recursos; não inserção nos orçamentos de dotações para satisfazer precatórios; parcelamento compulsório de dívidas entre tantas outras hipóteses.

O reconhecimento pelo CNJ, a partir de 2009, da necessidade e importância de separarem-se os processos em função de suas fases para fins estatísticos sinaliza a necessidade de também serem eles separados na serventia judicial (cartório, secretaria de vara) para fins de tramitação. Ocorre, porém, que tal necessidade não se encontra refletida na estrutura do Poder Judiciário tampouco em sua prática. No capítulo 5º do presente estudo, no qual se examina

um caso concreto de administração judiciária, poder-se-á conhecer importante iniciativa prática nesse sentido e seus expressivos efeitos.

Os dados acima são reveladores da maior taxa de congestionamento em processos na fase de execução que na fase de conhecimento. Conclui-se, ademais, que:

- f) A taxa de congestionamento no 2º grau da justiça ordinária – permanece mais elevada na Justiça Federal – TRFS – que na Justiça Estadual – TJS;
- g) A taxa de congestionamento para ambos os tipos de processo no 1º grau da justiça ordinária é mais elevada na Justiça Estadual que na Justiça Federal;
- h) A taxa de congestionamento no 2º grau da justiça especial é mais elevada na Justiça Federal que na Justiça Estadual, invertendo-se em relação aos anos anteriores;
- i) A taxa de congestionamento no 1º grau da justiça especial é mais elevada na Justiça Federal na fase de conhecimento e na Justiça Estadual na fase de execução.

A necessidade de investigação de causas, consequências e soluções para o problema da morosidade judiciária é corroborada, também, pela quantificação das representações por excesso de prazo no CNJ. Examinando-se os dados disponíveis no sítio da instituição constata-se que, em 2005²², foram distribuídas 125 Representações por Excesso de Prazo, correspondente a 35,92% de todos os processos distribuídos ao CNJ; em 2006²³, foram 774, correspondente a 51,02% e em 2007²⁴, 908, correspondente a 48,90%. Em verdade, as representações por excesso de prazo juntamente com as Reclamações Disciplinares correspondem a mais de 90% dos processos distribuídos ao CNJ nesses anos. Não dispõe o sítio de informações relativas aos anos subsequentes, nos quais o relatório de atividades da Corregedoria Nacional de Justiça modificou seu formato.

1.4.2 Sobre algumas causas

As deficiências identificadas no Poder Judiciário Brasileiro decorrem de múltiplas causas, de natureza endógena ou exógena, que se conectam e interagem. Cada uma delas ou algumas delas é vivenciada ou percebida por um ou alguns operadores do direito ou por parte ou a totalidade da sociedade, jamais por todos simultânea e totalmente. Isto dificulta

²² Informação disponível em < http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio_anual_atividades_corregedoria_nacional_de_justica.pdf > Acesso em 22 abril 2011.

²³ Informação disponível em < http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio_cor-cnj2006.pdf > Acesso em 22 abril 2011.

²⁴ Informação disponível em < http://www.cnj.jus.br/images/programas/relatorios-anuais/relatorio_final_2005_2007.pdf > Acesso em 22 abril 2011.

sobremaneira a compreensão e o diagnóstico do problema e, conseqüentemente, a identificação de soluções²⁵.

A instituição, por sua vez, está inserida no contexto do país, ao qual se imputam tradicionalmente, três grandes mazelas: a cultura das transgressões, a insegurança jurídica e a má gestão pública (de recursos *etc.*).

Há causas estruturais e históricas, profundamente arraigadas, como seu perfil institucional e administrativo. Nessas enquadram-se a insuficiência de juízes (e tribunais); a multiplicidade de instâncias (até três graus de jurisdição: do juiz singular aos tribunais superiores, passando pelas cortes intermediárias) e a pleora de recursos; a deficiência dos controles materializada no corporativismo e na conseqüente ineficiência dos órgãos correicionais.

Há causas conjunturais e atuais, como o excesso de demanda observado a partir da redemocratização e da “Constituição Cidadã” de 1988, que criou e assegurou direitos como nenhuma outra na história política brasileira, que os Governos não quiseram ou puderam tornar realidade, ou em decorrência de alguma “manobra” jurídica aventureira perpetrada pelo Governo, como expurgos inflacionários de índices de correção monetária (contas de fundistas do FGTS ou contas de poupança *etc.*), ou inaplicação de índices de correção/reposição de vencimentos de servidores público (28,86%, 3.17%, *etc.*), ou, ainda, da exacerbação de litigiosidade num dado momento histórico; a precariedade de instalações, ainda que se constate um ou outro “palácio” de justiça; o atraso tecnológico de *hardwares* e *softwares* de acompanhamento processual; resistência e demora na informatização dos atos processuais (dito “processo eletrônico”) conforme autorizado e regulado pela Lei nº. 11.419 de 19 de dezembro de 2006²⁶.

Há causas funcionais, como o acesso deficiente à jurisdição decorrente da má formação dos demais operadores do direito (advogados, públicos e privados, membros do ministério público e servidores de órgãos integrantes do sistema de justiça, como delegados *etc.*); arcaísmo das leis e instabilidade do ordenamento jurídico pela não revogação do quanto ineficaz e pelo excesso de modificações normativas; interpretações e aplicações jurídicas inválidas, porque dissonantes dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais consolidados;

²⁵ ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. A crise da Justiça e do processo e a garantia do prazo razoável. **Revista de Processo**, v. 112. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 240-267, out./dez. 2003, p. 240-250.

²⁶ A Lei dispõe sobre informatização do processo judicial, compatibilizando-o com as regras do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869/1973). Trata-se da primeira iniciativa de legislação participativa, proposta pela Associação dos Juízes do Brasil – AJUFE, em 4 de dezembro de 2001 à recém-criada Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. A iniciativa partiu do então presidente da AJUFE, hoje Deputado Federal (MA) Flávio Dino de Castro e Costa.

complexidade do processo e formalismo do procedimento judicial; e a ineficiência administrativa, decorrente do despreparo dos juízes para administração judiciária, vale dizer a gestão de pessoas e procedimentos de trabalho.

Há causas individuais, como a deficiência de formação (técnica e ética) do bacharel em direito que, não raramente, busca no processo criminal a prescrição e no processo cível esgotar a parte contrária, induzindo ao acordo em detrimento da “dicção do direito”; a preparação, aperfeiçoamento e atualização profissional do juiz; aptidão ou formação para conciliação.

A todas essas causas, acresçam-se a passividade e o conformismo, a crença, infundada, de que “não tem jeito”, “não vale a pena o esforço de tentar melhorar”; a crença de que a responsabilidade pela morosidade não é dos membros do Poder Judiciário (endógena), mas dos “outros”, a ele estranhos (exógenas). Essas, talvez, sejam as causas de efeito mais devastador que não se reverte com simples alterações legislativas, exigências e controles ou investimentos.

Há causas que sequer são visíveis, por não serem consideradas geradas por “atores do sistema judicial”, como o precário funcionamento de cartórios e secretarias judiciárias, que produzem grande impacto na morosidade do processo e no acesso à Justiça, como constatou pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário intitulada “Análise da gestão e funcionamento dos Cartórios Judiciais”²⁷.

As várias causas elencadas acima coincidem em grande parte com as conclusões de cinco estudos paradigmáticos sobre o tema: “Uma introdução ao Estudo da Justiça”, organizado por SADEK²⁸; “O Perfil do Magistrado Brasileiro” e “Corpo e Alma da Magistratura Brasileira”, de VIANNA, CARVALHO, MELO e BURGOS²⁹, “Reforma do Judiciário: problemas, desafios e perspectivas”, PINHEIRO³⁰, “Diagnóstico do Poder

²⁷ “Análise da gestão e funcionamento dos Cartórios Judiciais”, Brasília: junho de 2007. Disponível em <www.mj.gov.br/reforma>. Acesso em: 12 jan. 2011.

²⁸ SADEK, Maria Tereza (Org.). **Uma Introdução ao Estudo da Justiça**. São Paulo: Editora Sumaré, 1995.

²⁹ VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **O Perfil do Magistrado Brasileiro, Projeto Diagnóstico da Justiça**. AMB/IUPERJ, 1996. VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1997.

³⁰ PINHEIRO, Armando Castelar. **Reforma do Judiciário: problemas, desafios e perspectivas**. São Paulo: IDESP, 27 de abril de 2001. Pesquisa realizada a partir de amostra estratificada de 741 magistrados, de 12 unidades da federação, da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho, e que levou em consideração o ramo, o estado, o gênero e o estágio na carreira. disponível em <http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Armando_Castelar_Pinheiro2.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2011.

Judiciário”, realizado pelo Ministério da Justiça³¹, o que reforça a afirmação de que as causas são antigas e amplamente conhecidas.

1.5 Poder Judiciário e Legitimidade

Legitimidade é o atributo daquilo que é como deve ser, segundo os valores, os desejos e as expectativas consensuais daqueles a quem aproveita. No que tange às normas a legitimidade decorre do valor nelas contido (justiça *etc.*); ao poder, da forma como é exercido; às instituições, do modo como atuam, através de seus agentes, de que decorrem, em última análise, a aceitação e o acatamento do que fazem de sua autoridade.

O Poder Judiciário, enquanto instituição das mais relevantes para organização das interações sociais, não prescinde da aceitação e acatamento. Pode-se mesmo afirmar que não se mantém enquanto tal, senão quando e enquanto suas decisões “valem”, obrigam subjetivamente as partes envolvidas no conflito de interesses decidido. Com acerto, afirma BOTTINI: “(...) a legitimação da Justiça, (...) decorre justamente de sua capacidade de responder aos conflitos que se apresentam. (...) A Justiça nacional não será fortalecida apenas pela rapidez, mas pela proximidade com o cidadão, pela publicização de suas atividades e pela qualidade de sua atuação”³².

A morosidade e a dificuldade de acesso, embora não sejam os únicos ou os mais nefastos dos problemas do Poder Judiciário, por certo são os que mais contribuem para o atual descrédito da instituição, para sua perda de legitimidade. Impende destacar que as críticas não se referem, tão acentuadamente, à qualidade da decisão ou à aptidão e preparo técnico dos membros do Poder, possivelmente, por se inserirem na seara “intocável” do mérito da decisão judicial.

Pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB sobre “A imagem das Instituições Públicas Brasileiras”³³ com o objetivo de avaliar a confiança da sociedade nas instituições públicas e a imagem do Poder Judiciário, lançada em 29 de

³¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Diagnóstico do Poder Judiciário. Brasil: 2004. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJDA9EC2A8ITEMID4095B41867BC4E7B9FC74F5768A1ED07PTBRIE.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2011.

³² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Reforma Infraconstitucional do Judiciário**. Secretaria de Reforma do Judiciário. Brasília: Ministério da justiça, 2006, p. 7 e 11. Citação retirada da Apresentação da obra feita pelo à época Secretário de Reforma do Judiciário Pierpaolo Cruz Bottini.

³³ A pesquisa consultou, por telefone, 2.011 pessoas em todos os Estado do País, no período de 4 a 20 de agosto de 2007 e apresenta margem de erro de 2,2 %, para mais ou para menos. A instituição considerada mais confiável pela sociedade é a Polícia Federal, com 75,5% de aprovação, em segundo lugar estão as Forças Armadas, com 74,7%. Os juizados de pequenas causas também foram avaliados positivamente por 71,8% dos entrevistados. Disponível em <http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/pesquisa_opiniao.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2008.

setembro de 2007 em audiência pública da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, revelou que 44,1% dos entrevistados não confiam nos Juízes e 50% não confiam no Poder Judiciário. 43,6% dos entrevistados, porém, não sabem a diferença entre Ministério Público e Poder Judiciário. Ainda que não se trate de estudo conclusivo, a pesquisa revela objetivamente um expressivo sentimento de desconfiança da Sociedade, que redundava em falta de credibilidade.

Não sendo submetidos ao crivo cíclico da aprovação popular pelo voto, pois, no modelo brasileiro, são vitalícios, os juízes devem haurir sua legitimidade do exercício comprometido e responsável da jurisdição. Suas decisões devem refletir os valores prevalentes na sociedade no momento em que proferidas. Esclareça-se que se trata aqui de valores, não de “clamor público”, opinião tópica, superficial, precipitada e localizada. Gize-se que o esperado da Justiça é justamente a capacidade de não se deixar influenciar pelas opiniões de ocasião.

A desconfiança da sociedade e perda de credibilidade implicam perigosa perda de legitimidade, que enfraquece a instituição, dificultando o cumprimento de sua missão e pondo em risco suas prerrogativas estabelecidas, ressalte-se, não em benefício de seus integrantes, mas da própria sociedade (ainda que por ela ignorado). As garantias constitucionalmente asseguradas ao Poder Judiciário e seus integrantes (independência, autonomia financeira e administrativa, inamovibilidade *etc.*) são imprescindíveis ao desempenho da função jurisdicional, pois funcionam como anteparos às possíveis tentativas de ingerências políticas ou econômicas.

O alheamento do contexto econômico e político – mundial e brasileiro – atual, no qual as mudanças estão inseridas, levaria o Poder Judiciário ao declínio e esvaziamento com sérias consequências para o sistema tripartite de poder e da democracia. Felizmente, muitos segmentos do Poder Judiciário estão cômicos da necessidade de seu aperfeiçoamento e modernização. Nesse sentido os Juízes Federais do Brasil reunidos no seu XXIV Encontro Nacional, cujo tema fora “Justiça em Tempo Razoável”, realizado no Rio de Janeiro no período de 29 a 31 de outubro de 2007, editaram Carta na qual reverberam que “o aperfeiçoamento do Poder Judiciário é uma demanda da cidadania e deve se efetivar com iniciativas concretas que produzam resultados visíveis à sociedade” e indicaram entre as mudanças necessárias a efetiva aplicação da Lei de Informatização do Processo, valorização dos Juizados Especiais Federais, reforma do sistema processual a fim de evitar protelações, aumento do número de varas federais e a ampliação e criação de tribunais regionais federais.

A Instituição precisa de coragem para, de modo aberto e sincero, olhar para sua história, admitir seus erros e assumir a condução das mudanças. Somente quando admitir que sua

atuação não mais corresponda aos anseios da sociedade poderá superar a crise em que se encontra. E deve fazê-lo assumindo a vanguarda da mudança, pois se assim não agir, a sociedade o fará, possivelmente, por desconhecimento, de modo impróprio. Impõe-se enxergar a realidade como ela se apresenta, assumindo as responsabilidades próprias e atribuindo as não-próprias aos verdadeiros responsáveis. Não se pode preferir o remédio amargo e imposto à mudança salutar.

Mudanças drásticas, contudo, não de ser evitadas, uma vez que de instituição que distribua justiça é de esperar-se estabilidade e suma segurança.

Estudo realizado pelo Banco Mundial (BIRD) intitulado “Fazendo com que a Justiça conte: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil”³⁴, revela que o Poder Judiciário Brasileiro é um dos mais produtivos do mundo. A pesquisa avaliou a estrutura da instituição, a carga de trabalho e a produtividade dos magistrados e constatou, a partir de dados empíricos, que os juízes trabalham muito, e que grande parte dos problemas enfrentados, especialmente a lentidão na tramitação de processos, não é de responsabilidade exclusiva do Poder Judiciário, mas do sistema judiciário como um todo, nele incluídos os demais operadores do direito.

Apenas para ter-se uma noção das informações colhidas foi constatado que a média de ações ajuizadas no Brasil é de 7.171 para cada grupo de 100 mil habitantes. A Venezuela e El Salvador apresentam índices três vezes menores, de 2.375 e 2.454, respectivamente, para o mesmo contingente populacional. A Argentina possui média de ações 32% superior à média brasileira, mas a estrutura judiciária tem mais que o dobro de magistrados para examiná-las. São 10,9 juízes para cada 100 mil habitantes; o Brasil conta com 5,3 magistrados para o mesmo número de habitantes. Os números são reveladores das circunstâncias a que estão submetidos os juízes brasileiros.

Uma reflexão, porém, impõe-se: a superação pelo Poder Judiciário da morosidade e dificuldade de acesso deve ser empreendida não apenas para atender a economia de mercado e a necessidade de desenvolvimento, mas, sobretudo, para (re)adquirir as condições necessárias à efetividade dos direitos fundamentais, sua função primordial.

Os objetivos primordiais de qualquer reforma do Poder Judiciário devem ser a ampliação do acesso à jurisdição e a melhoria da qualidade do serviço prestado.

1.6 Poder Judiciário e “reforma”

³⁴ BANCO MUNDIAL. Fazendo com que a Justiça conte: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil. Ob. cit. Acesso em 20 junho 2010.

A necessidade de reformar o Poder Judiciário brasileiro transformou-se em questão de Estado. Transcende, portanto, às divergências político-partidárias-ideológicas: é de ser solucionada por quem quer que ocupe o governo, pois a sociedade não mais tolera a ineficiência dos órgãos jurisdicionais. A implementação de mudanças é urgente. Corrobora esta afirmação RENAULT, ex-Secretário para Reforma do Poder Judiciário do Ministério da Justiça³⁵, quando reconhece:

“(...) não se verificou uma preocupação nacional em relação à necessidade de formulação de uma política pública para o seu [do Poder Judiciário] melhor funcionamento. (...) Durante muitos anos, não havia o envolvimento dos agentes públicos e dos outros poderes com as questões relativas ao sistema judicial. O Judiciário era assunto de interesse dos magistrados e de suas entidades de classe. Hoje já verificamos o início de uma articulação institucional que busca solução para os problemas do Judiciário, com o entendimento de que isso é fundamental para o País. (...) para o aperfeiçoamento da democracia em nosso País”³⁶.

Ainda que tenha caído no senso comum apenas a lentidão na tramitação dos processos, muitos são os problemas do Poder Judiciário entre eles: dificuldade de acesso pelo custo do processo e não estruturação de defensorias públicas; concentração da litigiosidade no poder público (federal, estadual e municipal) e em grandes corporações empresariais (prestadoras de serviço público); complexidade estrutural pela existência de 91 tribunais com grande nível de autonomia administrativa e praticamente nenhuma interligação; pouca transparência pelo seu cultural distanciamento e hermetismo; desarticulação institucional pelo seu isolamento e pela cultura da “neutralidade política” da instituição; obsolescência administrativa, pela sua não modernização.

Somente um sistema judicial acessível, transparente e rápido é capaz de manter o Estado Democrático de Direito, na medida em que assegura a ordem jurídica e o regime democrático, satisfazendo a expectativa dos cidadãos no que tange à solução de seus conflitos de interesses (lide).

³⁵ A Secretaria de Reforma do Judiciário é órgão da estrutura do Ministério da Justiça e foi criada em 2003, através do Decreto 4.685, de 29 de abril, por iniciativa do à época Ministro Mário Thomaz Bastos para cuidar específica e prioritariamente do tema que lhe empresta a designação, vale dizer: “promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes à reforma do Judiciário”. É órgão de articulação entre o Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público, governos estaduais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais com o objetivo de propor e difundir ações e projetos de melhoria do Poder Judiciário.

³⁶ RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. A Reforma do Poder Judiciário sob a ótica do Governo Federal. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2), 127-136, abr/jun 2005, p. 128 e 129. Na época o autor exercia a função de Secretário de Reforma do Poder Judiciário do Ministério da Justiça.

Se as causas dos problemas são amplamente conhecidas e aceitas as soluções são ocultadas e objeto de profunda divergência, por, em regra, implicar desvantagem para aqueles a quem aproveita. Assim, é que se resiste a punir satisfatoriamente o uso da morosidade como instrumento para descumprimento de obrigações, amplamente utilizado pelo Poder Público – maior cliente judicial em alguns ramos do Poder Judiciário; a efetivar a instrumentalidade do processo e simplificar a complexidade do procedimento, o que, em última análise, pode reduzir o mercado de trabalho de advogados; a reduzir a quantidade e possibilidade de recursos, por temer a elite do Poder Judiciário a perda de controle das decisões dos órgãos inferiores e, conseqüentemente, do prestígio e poder disso decorrente *etc.*

Como são múltiplas e complexas as causas e os atores da reforma, são quase intransponíveis as resistências às mudanças, senão quando lhes atende o interesse. Há de falar-se assim, em “reformas do poder judiciário”, tantas são as perspectivas e pretensões dos tantos envolvidos. Restringe-se a consideração a seguir a três dos principais atores: juízes, governo e sociedade.

A reforma sonhada pelos Juízes, sobretudo dos graus inferiores, pauta-se pela democratização e transparência da instituição, por mudanças que permitam a identificação de critérios (razoavelmente) objetivos para promoções por merecimento; a participação na eleição dos dirigentes dos órgãos administrativos e dos candidatos à promoção por merecimento; independência, que lhe garanta cumprir o papel social que tem a desempenhar: tornar efetivos os direitos fundamentais e mudar a sociedade; prestígio das decisões de primeiro grau, proferida por quem se encontra mais próximo do fato e das partes.

A “reforma do judiciário” na perspectiva do governo rege-se, oficialmente, pelos princípios da democratização e controle; eficiência e celeridade; autonomia e independência e acesso e estruturação e fortalecimento das funções essenciais. Pauta-se materialmente, no entanto, pela busca da previsibilidade, uma das exigências da economia de mercado. Assim, são buscados seus pressupostos, neutralidade e controle: este, materializado na centralização das decisões de relevo nos órgãos judiciais de cúpula, mais sensíveis aos argumentos metajurídicos, corolário da própria forma de acesso dos seus integrantes e no reforço do controle político sobre as ascensões a estes tribunais; aquela, materializada na renúncia ao cânone doutrinário atual de que ao Poder Judiciário cabe, a par dos demais da República, promover redução de desigualdades sociais, ainda que em detrimento do direito de propriedade e do princípio *pacta sunt servanda*. Não há preocupação efetiva com o bom funcionamento da instituição. Com efeito, não são disponibilizados os meios necessários às propaladas eficiência, reestruturação e fortalecimento.

A sociedade pauta sua reforma na humanização e aproximação do juiz às partes, na desmistificação da sua suposta superioridade (“excelência”) e no acesso; na obtenção de celeridade, rapidez, desconsiderando, no entanto, qualquer variante relativa à qualidade da prestação jurisdicional obtida que, de regra, não tem objetivamente como medir; e no fortalecimento da capacidade de tornar efetivas suas decisões.

1.6.1 A Emenda Constitucional nº. 45/2004

Independentemente, contudo, deste descompasso de desejos e expectativas, A “reforma” iniciou-se pela Constituição, com efeito, após 12 anos de tramitação no Congresso Nacional – tramitava desde 1992 – veio a lume a chamada “primeira parte” da reforma constitucional do Poder Judiciário, veiculada por meio da Emenda Constitucional nº. 45 de 30 de dezembro de 2004.

Entre suas principais inovações estão o planejamento e controle do Poder Judiciário, a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B), órgão responsável por pensar o sistema judicial como estrutura nacional e integrada; a busca da eficiência e celeridade, mediante a racionalidade do sistema, materializada na instituição da súmula vinculante e da repercussão geral como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário; reforço da autonomia e independência dos magistrados, seja através de regras financeiras, seja através do estabelecimento de regras unificadas para ingresso na carreira, seja por meio da instituição de quarentena para o exercício da advocacia; fortalecimento das funções essenciais e acesso à Justiça, com concessão de autonomia às defensorias públicas.

Uma de suas mais importantes alterações foi erigir a razoável duração do processo à condição de direito fundamental do jurisdicionado A emenda incluiu no art. 5º o inciso LXXVIII que estabelece: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Não que a eficiência já não se constituísse em princípio constitucional imposto à Administração Pública, em geral, e à Administração Judiciária, no particular, (conforme art. 37, *caput*, redação EC 19/1998: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”) e a celeridade processual já não se constituísse em dever profissional e regra processual (art. 125, II, do Código de Processo Civil: “O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe: velar pela rápida solução do litígio”), mas para elevar a prestação

jurisdicional ao objeto de uma obrigação oriunda de um direito subjetivo público, de matriz constitucional e principiológica, com toda a normatividade disso resultante. Trata-se, agora, de um direito fundamental.

A razoabilidade é dado que não se esgota na versão genérica do conceito. É de ser identificada a partir da análise completa dos elementos que cada situação incorpora, pelo que a “demora” não pode ser quantificada ou valorada em si, senão em função do caso concreto, das circunstâncias que a explicam e justificam ou não. Ademais, a jurisdição é instrumento de construção de certeza e segurança jurídica na sociedade, o que pressupõe tempo.

O tratamento teórico do direito e dos conflitos que pretende resolver guarda estreita conexão com os interesses que ele, subliminarmente, tutela e com o tempo necessário a essa mudança e superação. É cediço que as interpretações jurídicas e soluções só prevalecem no tempo “certo” em que encontram os pressupostos metajurídicos para sua aceitação e legitimação, então amadurecidas. Não se pode desconsiderar que o tempo é uma vertente de acomodação e de solução. Na lição de LOPES: “O tempo é, muitas vezes, um fator que permitirá ao conflito o repouso de que ele precisa para que a solução amadureça. Mas isso só pode ser compreendido caso a caso”³⁷. Eis o limite imposto pela incerteza do direito.

Os sistemas judiciais estão fundados em etapas de segurança, devido processo legal, que implicam revisões, muitas vezes exaustivas, das decisões, como modo de garantir a minimização de erros. Quanto mais revista e confirmada uma interpretação maior a probabilidade de que seja a mais correta juridicamente e mais adequada à solução do caso concreto. Isso demanda, necessariamente, tempo. Isso define a necessidade de segurança. Na afirmação de FARIA: “ele [o sistema recursal] é naturalmente lento (...) essa lentidão (...) é um instrumento de garantia que o jurista tem para que as decisões não sejam tomadas ao calor dos acontecimentos. (...) ele é lento, para até certo ponto esfriar o caso e propiciar uma decisão menos passional e mais técnica”³⁸.

A morosidade não pode, assim, ser medida ou superada em violação ao tempo necessário à construção da certeza e da segurança jurídicas. O dilema que se põe é: a rapidez ou a injustiça? É forçoso concluir, assim, que a interpretação economicista da questão, extraída de números, não pode prevalecer acriticamente, sem a ponderação da interpretação

³⁷ LOPES, Mônica Sette. Paradoxos da morosidade: relato à mão livre. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 44, n° 175, p. 93-108, jul./set. 2007, p. 99.

³⁸ FARIA, José Eduardo de. Transcrição da palestra “Cooperação Judiciária Internacional”. Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR e Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE. **Seminário Cooperação Judicial Internacional**: São Paulo, 2001, p. 19.

judiciária, fruto da dura realidade do cotidiano jurisdicional, na qual a vida se mostra como verdadeiramente ela é.

1.6.2 Outras iniciativas reformadoras

Foi firmado pelo Presidente da República, Presidente do Supremo Tribunal Federal, Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal, em 15.12.2004, logo após a aprovação da chamada “Reforma do Judiciário” (EC 45/2004) o “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”³⁹. Em 13.04.2009, as mesmas autoridades firmaram o “II Pacto Republicano de Estado por um sistema judiciário mais acessível, ágil e efetivo”⁴⁰, na esteira dos quais muitas iniciativas relevantes foram implementadas, sem

³⁹ O pacto comprometeu os Chefes dos três Poderes com a aprovação e implementação de medidas de aprimoramento do sistema judicial nacional e compreende três conjuntos de ações coordenadas entre si: diagnóstico, modernização e alterações legislativas. Dentre estas medidas, foram apresentados vinte e três projetos de lei ao Congresso nacional, que trazem mudanças significativas no processo civil, no processo penal e no processo trabalhista. O Pacto consubstancia-se nos seguintes compromissos fundamentais: implementação da reforma constitucional do Poder Judiciário; reforma do sistema recursal e dos procedimentos; ampliação da defensoria pública e do acesso à justiça; apoios aos juizados especiais e à “justiça itinerante”; modernização e otimização da execução fiscal; efetividade no pagamento de precatórios; rapidez e eficiência na punição de graves violações contra direitos humanos; intensificação da informatização; produção de dados e indicadores estatísticos; coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas; incentivo a aplicação das penas alternativas. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMIDA08DD25C48A6490B9989ECC844FA5FF1PTBRIE.htm>>. Acesso em: 3 jan. 2008.

⁴⁰ A fim de garantir maior celeridade e efetividade à prestação jurisdicional, o 2º Pacto Republicano elenca 17 pontos a serem reformulados na legislação vigente e traça novas diretrizes de atuação perante o Judiciário. São eles: **1** - Conclusão da Reforma Constitucional do Poder Judiciário e das normas relativas ao funcionamento do Conselho Nacional de Justiça, em especial das Propostas de Emenda Constitucional 358/2005 e 324/2009; **2** - Aprimoramento normativo para maior efetividade do pagamento de precatórios pela União, estados, Distrito Federal e municípios; **3** - Regulamentação do processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal; **4** - Regulamentação do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão; **5** - Normatização da convocação de juízes para instrução de ações penais originárias nos tribunais superiores; **6** - Revisão de normas processuais, visando agilizar e simplificar o processamento e julgamento das ações, coibir atos protelatórios, restringir hipóteses de reexame necessário e reduzir recursos; **7** - Aperfeiçoamento do sistema de execução trabalhista para incorporar aprimoramentos já adotados no processo de execução civil; **8** - Aperfeiçoamento do recurso de revista, do recurso ordinário e do procedimento sumaríssimo no processo trabalhista; **9** - Instituição de sistema de uniformização de jurisprudência no âmbito dos juizados especiais estaduais, na esteira do sistema federal; **10** - Estruturação das turmas recursais dos Juizados Especiais Federais; **11** - Revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo; **12** - Atualização do Código de Defesa do Consumidor, com o objetivo de conferir eficácia executiva aos acordos e decisões dos Procons, quanto aos direitos dos consumidores; **13** - Regulamentação da responsabilidade civil do Estado para estabelecer formas de reparação, em especial no âmbito administrativo, de danos provocados pelo Poder Público, bem como as formas de regresso em relação aos seus causadores; **14** - Revisão da Lei de Improbidade Administrativa, assegurando maior eficácia na recuperação de ativos, aprimorando a gestão da Administração Pública e prevenindo ações indevidas e malversação de recursos públicos; **15** - Criação de colegiado para julgamento em primeiro grau nos casos de crimes de organizações criminosas, visando trazer garantias adicionais aos magistrados, em razão da periculosidade das organizações e de seus membros; **16** - Atualização da Lei Orgânica da Magistratura - LOMAN; **17** - Nova disciplina constitucional para Medidas Provisórias. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/mostra_noticia.aspx?cod=82189> Acesso em 4 junho 2011.

expansão dos recursos orçamentários cometidos ao Poder Judiciário. Já se noticia a iminente realização de um III Pacto, cujas prioridades estão sendo ainda elaboradas pelas partes⁴¹.

Medidas legislativas importantes já foram propostas pela Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho — ANAMATRA e Associação dos Juízes Federais do Brasil — AJUFE e se encontram em tramitação no Congresso Nacional e envolvem: o reaparelhamento e aumento das Varas Judiciárias, instaladas precariamente em muitas localidades do território nacional; o aumento de vagas no Poder Judiciário, cujo número de juízes por habitante é claramente insuficiente; a reforma processual, com a adoção de medidas efetivas para agilizar a tramitação processual e outras alterações na legislação que poderão atacar as verdadeiras causas e contribuir, como deseja a sociedade brasileira, para que se alcance a necessária prestação jurisdicional célere e com qualidade.

As alterações legislativas acima referidas, inegavelmente importantes, não serão suficientes ao alcance da agilidade pretendida, pois as Leis, por mais modernizantes que sejam, não corrigem falhas de execução procedimental. É necessário que ações de melhoria gerencial sejam desenvolvidas para tornar efetivo tal direito fundamental, sob pena de ineficácia e possível inexistência material da previsão constitucional.

A demanda por jurisdição, pela própria conscientização dos direitos e inclusão social contemporâneas, tende a aumentar. Este fato induz, em princípio, à conclusão de que devem ser aumentadas as disponibilidades de recursos para satisfazer a demanda, com o crescimento da instituição: mais juízes, tribunais, servidores, prédios, equipamentos, *etc.* O aumento das despesas com o Poder Judiciário, porém, vai de encontro à ideia de redução de gastos públicos e poderá comprometer a oferta de outros serviços de relevância social (saúde, educação, segurança, *etc.*). Ademais, o exame da elevação dos gastos do Poder Judiciário desde a Constituição de 1988 sugere que esta só medida não seria capaz de resolver o problema. Os recursos materiais são limitados pelo que exigem otimização na sua utilização. É de buscar-se soluções de maior economicidade.

A verdadeira reforma do Poder Judiciário, acredita-se, virá com a capacitação dos juízes para boa gestão. Muita eficiência poderia ser alcançada em curto prazo com o bom gerenciamento da capacidade hoje instalada no Poder Judiciário, independentemente da elevação de despesas e de alterações legislativas que simplifiquem ou reduzam os ritos processuais. Nesse sentido, afirma RENAULT:

⁴¹ Conforme noticiado pelo STF. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=178240&caixaBusca=N> > Acesso em 4 junho 2011.

“Parte-se da premissa de que a reforma do judiciário passa pela modernização de sua gestão. A incorporação de novas tecnologias de informação, a padronização de procedimentos racionais, a simplificação de sistemas operacionais, a capacitação de pessoal, (...) principalmente os magistrados, para o exercício das atividades administrativas pelas quais são responsáveis e para as quais não recebem, na maior parte das vezes, nenhum treinamento”⁴².

Corroborando esse entendimento THEODORO JÚNIOR quando reverbera:

Na pura realidade, não está no âmbito das normas jurídicas a causa maior da demora na prestação jurisdicional, mas na má qualidade dos serviços forenses. Nenhum processo duraria tanto como ocorre na justiça brasileira, se os atos e prazos previstos nas leis processuais fossem cumpridos fielmente. A demora crônica decorre, justamente, do descumprimento do procedimento legal. São os atos desnecessariamente praticados e as etapas mortas que provocam a perenização da vida dos processos nos órgãos judiciários. De que adianta reformar as leis, se é pela inobservância delas que o retardamento dos feitos se dá?

A verdadeira reforma do Poder Judiciário começará a acontecer quando os responsáveis por seu funcionamento se derem conta da necessidade de modernizar e reorganizar seus serviços. O que lhes falta, e por isso os torna caóticos, é a adoção de métodos modernos de administração, capazes de racionalizar o fluxo dos papéis, de implantar técnicas de controle de qualidade, de planejamento e desenvolvimento dos serviços, bem como de preparo e aperfeiçoamento do pessoal em todos os níveis do judiciário.

Essa reforma não depende de esforço legislativo e só se viabilizará quando confiada a técnicos fora da área jurídica, ou seja, a técnicos de administração. Daí o fracasso de todos os exercícios até hoje realizados no plano puramente jurídico e normativo⁴³.

De igual modo, afirma MOREIRA⁴⁴:

(...) se é fato que a reforma não se pode limitar apenas a reformulações estaques do aparelho judiciário, parece evidente, por igual, que a questão não se resume apenas à introdução de inovações em leis, códigos ou na própria Constituição, na medida em que não se pode negar a existência de um campo reservado a urgentes renovações procedimentais e organizacionais, passíveis de serem implantadas dentro do sistema e cuja iniciativa não pertence a ninguém mais que aos próprios membros do Judiciário.

O Poder Judiciário já deveria ter assumido as rédeas de sua própria reforma, há muito tempo.

O poder Judiciário vem se conscientizando dessa necessidade de empreender ele próprio a reforma a seu alcance, pacífico o entendimento de que meras alterações legislativas não serão suficientes.

⁴² RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. “A Reforma do Poder Judiciário sob a ótica do Governo Federal”, ob. cit., p. 130 e 131

⁴³ THEODORO JÚNIOR, Humberto. “A onda reformista do direito positivo e suas implicações com o princípio da segurança jurídica” in < http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao014/Humberto_Junior.htm > acesso em: 2 mar. 2008.

⁴⁴ MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil: crise de eficiência**. Ob. cit., p. 177.

2 DA IMPORTÂNCIA DO TEMPO PARA O PROCESSO E A JUSTIÇA

2.1 Sobre o tempo

Na mitologia grega, o tempo, a desordem e a morte foram expulsos do mundo dos deuses para o mundo dos homens pela vitória de Zeus sobre Tífon (ou Tifão). Gerado por Gaia e Tártaro, esse monstro personifica o caos, a desordem, a violência ..., tudo quanto se oponha ao cosmos, à ordem, à harmonia. Se Tífon ganhasse, seria o fim da edificação do cosmos harmonioso e justo; se Zeus ganhasse, a justiça reinaria sobre o universo. O embate titânico proporcionou aos deuses o controle das forças do caos e o restabelecimento da harmonia e do equilíbrio. Foi alcançada assim a perfeição do mundo dos deuses – o cosmos – e transferida a imperfeição para o mundo dos homens – a terra – traduzida nos referidos tempo, desordem e morte.

Em princípio, a ventura ficou com os deuses: ordem e vida eterna; a desventura com os homens: desordem e morte.

Ocorre, porém, que a perfeição e o equilíbrio são imóveis (e tediosos) e a vida precisa de movimento. São os resquícios do caos – os suspiros de Tífon, não totalmente domado – que mantém o cosmos vivo, em movimento (ainda que mínimo e quase imperceptível). Como se constata, as ditas imperfeições – dinâmica (tempo), desordem e morte – é que mantém a perfeição – estática, ordem e vida.

Em verdade, a vitória de Zeus foi a vitória dos homens não dos deuses, pois lhes proporcionou (aos homens) a integração do tempo, da vida e da história numa ordem finalmente equilibrada⁴⁵.

Para ciência, à semelhança do espaço, o tempo é conceito primitivo, adquirido pela vivência e cuja aceitação o torna real⁴⁶.

Em sentido estrito, tempo é a quantidade do movimento de um corpo ou sistema de corpos medida analogicamente pelo movimento de outro corpo. Ressai evidente o imbricamento do tempo com movimento e referência.

A dimensão tempo impõe-se como um fluxo sem retorno, como as águas do rio de HERÁCLITO, na qual um homem não se banha duas vezes (do mesmo modo, nas mesmas

⁴⁵ FERRY, Luc. **A sabedoria dos mitos gregos**: aprender à viver II. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008, p. 71-83.

⁴⁶ Noção disponível em < <http://efisica.if.usp.br/mecanica/curioso/tempo/conceito-na-fisica/> > Acesso em 10 março 2011.

águas, senão de infinitos modos diversos), conduzindo tudo que é vivo à senescência, decrepitude e morte. Disso decorre a unicidade e a finitude da existência.

Tudo que é finito, materialmente limitado, necessita do tempo para tornar-se o que é: ser a partir do não ser. Nas palavras de ROMEIRO⁴⁷: “o tempo se faz necessário porque, no presente, a existência é marcada pela limitação – o não ser”.

A tradição mitológica grega estabelece a distinção entre *khronos* e *kairos*, entre o tempo medido pelo calendário, pelo relógio, pela rotina, determinado entre limites, e o tempo indeterminado, mas “certo” e “oportuno”, medido pelo sentimento. Enquanto o primeiro quantifica, o segundo qualifica. *Kairos* é o tempo que muda o significado do tempo cronológico, seqüencial (significante), do *khronos*.

No meio de tudo que se rege pelo tempo desponta o homem, o ser que com sua razão é capaz de dar sentido ao movimento e às referências.

2.1.1 O tempo e o homem

O homem não é sujeito ativo do tempo. É seu objeto. Submete-se à cronologia inexorável de eventos, datas, *etc.*, todos irreversíveis. É escravo da seqüencialidade dos momentos de consciência. Vive na sua evanescência: “o passado que ‘já não é’, o futuro que ‘ainda não é’ e o ‘presente’ que é fluente de um ao outro ou sem <espessura> própria”⁴⁸. Nas palavras de GIANNETTI⁴⁹: “O presente foge, o passado é irrecobrável e o futuro, incerto”.

Se o tempo diz com movimento e referência, como afirmado acima, o ponto de vista do homem é definido em parte pelo seu sistema de referência, pela sua capacidade de percepção. Dependendo de onde e como esteja sua percepção variara infinitamente.

Tempo é, portanto, medida de existência, de vida, por isso a sanha pela antecipação (que custa) e a ojeriza pelo retardar (que rende).

A percepção contemporânea do tempo é a da velocidade, por isso tanta urgência, tanta premência.

⁴⁷ ROMEIRO, Márcio Anatole de Sousa. Celeridade ou duração razoável do processo: do princípio ao direito. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 397, p. 221-246, mai./jun., 2008, p. 230.

⁴⁸ SILVA, Carlos Henrique do Carmo. Verbete “Tempo” in **Logos - Enciclopédia Luso-Brasileira de Filosofia**. Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo, 1992, v. 5., p. 60.

⁴⁹ GIANNETTI, Eduardo. **O valor do amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p.67.

2.1.2 O tempo e o direito

Se o tempo tem inegável relevância para o homem também tem para o direito, um de seus mais nobres objetos de criação (cultural), isto porque também existe na mesma dimensão e lhe rege a conduta, as incontáveis hipóteses de ter-que-ser-para-o-outro⁵⁰ ou interferência intersubjetiva⁵¹.

O direito, enquanto relação, decorre da incidência da norma jurídica sobre o fato social, fenômeno que pressupõe a coincidência entre a hipótese descrita abstrata e genericamente na norma e o fato concreto, ocorrido no espaço-tempo. Estabelecida a relação, duas hipóteses se apresentam: o cumprimento da obrigação, pela prestação; o descumprimento da obrigação, pela não-prestação. Nesta segunda hipótese, é de se aplicar a sanção ou, em última *ratio*, a coação.

A aplicação da coação é monopólio do Estado moderno que suprimiu da sociedade a autotutela. Esta função – dita jurisdição – se realiza através do processo, cuja noção implica a realização de uma atividade ao longo do tempo.

Entre o momento em que segundo o direito material deveria ter-se realizado a prestação e o momento em que é efetivamente obtida judicialmente, através da sentença ou mesmo da execução forçada, medeia necessariamente tempo.

O processo, é de reconhecer-se, jamais será meio de realização perfeita e ideal do direito material, pois precisa de tempo para ser realizado e circunscreve-se ao humanamente alcançável.

2.1.3 O tempo e o processo

A relevância do tempo para o processo é reconhecida pela doutrina, como se constata da afirmação de CARNELUTTI, citado por BAPTISTA DA SILVA⁵²:

(...) o valor que o tempo tem para o processo é imenso e, em grande parte desconhecido. Não seria exagero comparar-se o tempo a um inimigo contra o qual o juiz luta sem descanso. De resto, também sob este aspecto o processo é vida. As exigências que se apresentam ao magistrado, com relação ao tempo, são três: detê-lo, retroceder ou acelerar o seu curso (*Diritto e processo*, nº 232). Duração é inerente à categoria processo.

⁵⁰ VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da Norma Jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

⁵¹ DEL VECCHIO, Giorgio. **Lições de Filosofia do Direito**. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1979.

⁵² BATISTA DA SILVA, Ovídio A. **Curso de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, v. 1, t. 1, p. 151.

A atividade jurisdicional submete-se à tensão exercida pelas partes na incessante busca de acelerar ou retardar a marcha do processo segundo suas conveniências: acelerar para obter, com máxima brevidade, a satisfação de seu direito; retardar o funcionamento judiciário para usufruir das conveniências decorrentes do objeto litigioso. Em certa medida, é conflito entre as manifestações de *khronos* e *kairos*. Cada parte percebe o tempo segundo seu significado e significante, segundo seu interesse em ser atendido mais rápido ou mais lentamente. E, ainda segundo seu sistema de referência: sua posição processual.

Não é correto, neste contexto, acreditar que ambas as partes do processo desejam a mesma coisa ou colaboram para sua tramitação do mesmo modo. Os comportamentos são diferentes e contrapõem-se, regem-se e refletem, em princípio, a paixão (interesse) em torno do objeto litigioso e mesmo a ética a ela subjacente.

O processo é instituto essencialmente dinâmico, pois é da sua natureza não se exaurir instantaneamente, mas sim prolongar-se no tempo, ser duradouro. Os atos processuais são realizados em vários momentos sucessivos e etapas procedimentais. Um processo instantâneo seria inexistente, pois não seria o que deveria ser, careceria do que lhe essencial: tempo para formação e desenvolvimento. A tutela definitiva do direito violado – identificação da sanção aplicável e possível aplicação da coação adequada à sua efetivação – pressupõe tempo para revelação da verdade, formal (processo cível) ou material (processo criminal) dos fatos dos quais decorre.

Além do tempo necessário para sua formação e desenvolvimento, no qual são construídas as soluções jurídicas que deve conter – eleição da “melhor” interpretação da norma à luz do dever de fazer justiça diante dos fatos – há o tempo no qual seus efeitos repercutem, mesmo após sua conclusão, pois as decisões judiciais vocacionam-se à estabilização das relações e à permanência.

Se o objeto do direito é a justiça, o processo é um instrumento do direito a serviço da justiça. O processo somente será um bom instrumento do direito se também for um bom meio para se alcançar a justiça. Direito e processo não se realizam em si mesmos, não são apenas instrumentos de proteção, senão de construção de uma sociedade justa, donde a expressão cunhada por WATANABE: “processo a serviço do bem da vida”.

Arremate-se com as oportunas conclusões de ROMEIRO⁵³:

⁵³ ROMEIRO, Márcio Anatole de Sousa. Celeridade ou duração razoável do processo: do princípio ao direito. Ob. cit., p. 230.

“(...) assim como o processo é instrumento do direito, é o meio pelo qual este se põe a serviço da justiça; o tempo pode ser considerado como o instrumento do processo. Um instrumento que pode, certamente, viabilizar ou impedir o cumprimento de sua função, isto é, a realização do justo como manifestação histórica da justiça. O que pode ser percebido também pela associação entre o princípio da celeridade e os direitos humanos (...)”.

Custo-duração são, nesse contexto, os eixos em torno dos quais gravitam os males atribuídos à jurisdição contemporânea, conforme reverbera DINAMARCO⁵⁴.

É forçoso aquiescer com as oportunas palavras de VIANA⁵⁵: “(...) se a resposta do Poder Judiciário vem em tempo razoável e oportuno, maior será o grau de satisfação para parte triunfante e melhor será também a própria aceitação dos termos da decisão em relação à parte sucumbente”.

2.2 O acesso à Justiça através da prestação jurisdicional

Historicamente, o Estado substituiu-se às partes na autotutela de seus interesses, proibindo-as de assim proceder. Tornou-se, então, o único legitimado, em princípio, à solução dos conflitos. No ordenamento brasileiro é comprovada esta circunstância pela criminalização do exercício arbitrário das próprias razões, com efeito, o art. 345 do Código Penal dispõe: “Fazer justiça com as próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite. Pena: detenção, 15 dias a 1 mês, ou multa, além da pena correspondente à violência”.

À função de identificar e aplicar o direito ao caso concreto denomina-se jurisdição. Somente através do seu exercício, materializa-se o valor superior da justiça.

2.2.1 O movimento por acesso: efetividade da justiça e instrumentalidade do processo

O movimento por acesso à justiça é o mais expressivo e exitoso de uma importante transformação do pensamento jurídico contemporâneo: concentrar-se na efetividade da justiça e instrumentalidade do processo como meios de acesso à função jurisdicional, especialmente dos hipossuficientes. É responsável por importantes reformas normativas e institucionais em

⁵⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Reforma do Código de Processo Civil**. São Paulo: Malheiro, 2001, p. 140.

⁵⁵ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Da Duração Razoável do Processo. **Revista Dialética de Direito Processual**. n. 34. São Paulo: Dialética, p.53-68, jan 2006, p. 53.

um crescente número de países inclusive o Brasil. Nas palavras de CAPPELLETTI⁵⁶ esse movimento é a: (...) principal resposta à crise do direito e da justiça em nossa época”. O seu objetivo é a superação dialética do antagonismo estabelecido entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica, que será alcançada pela mitigação dessa em favor daquela.

É cânone do Estado Democrático de Direito contemporâneo a consagração constitucional do chamado “acesso à justiça”. Com efeito, o processo é instrumento político de participação social na medida em que por seu intermédio realizam-se os direitos fundamentais individuais e coletivos e efetiva-se a democracia. Trata-se de pressuposto de existência e permanência, pois, como alerta SANTOS⁵⁷: “A frustração sistemática das expectativas democráticas pode levar à desistência da democracia e, com isso, à desistência da crença no papel do direito na construção da democracia”.

O direito de acesso à justiça decorre do princípio-mor da dignidade da pessoa humana, fundante do estado de direito. Assume no ordenamento jurídico posição única na espécie, pois afigura-se como meio de efetivação dos demais direito fundamentais. Nesse sentido, manifesta-se DUARTE⁵⁸:

“O direito de acesso à justiça (onde está compreendido, portanto, o direito de acesso aos tribunais e ao justo processo) não só tem como base jusfundamental a dignidade da pessoa humana, mas é dotado de uma relevância qualificada, à exata medida que assegura a própria realização dos demais direitos fundamentais. À minguada de tal garantia, os direitos e interesses subjetivos (todos eles, frise-se) carecem de qualquer condição de praticabilidade, tornando-se meras proclamações formais, completamente esvaziadas de conteúdo”.

Nesse diapasão, estabelece a vigente Constituição no art. 5º, XXXV que: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito”.

À luz das Constituições brasileiras revogadas, cumpre esclarecer, dizia-se do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ou da proteção judiciária, o que hoje se reconhece como acesso à jurisdição. Dele se extraía o direito de ação; o direito a um processo legalmente estabelecido, cujo procedimento deveria assegurar a paridade de armas, vale dizer o contraditório e a ampla defesa; o princípio do juiz natural *etc.*

⁵⁶ CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça e a função do jurista em nossa época. **Revista de Processo**. São Paulo, a. 16, nº 61, p. 144-160, jan./mar., 1991, p. 144.

⁵⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 10.

⁵⁸ DUARTE, Ronnie Preuss. **Garantia de acesso à justiça**: os direitos processuais fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 330.

O acesso à jurisdição só é efetivo se todos da sociedade podem-se valer dos meios judiciais disponíveis à tutela de seus direitos/interesses em pé de igualdade (*par conditio*) com seu contenedor, independentemente das possíveis distinções de cunho social, econômico e cultural. Isto porque, reconhecidamente, há vantagem para aquele que tem, por ventura, acesso privilegiado.

A expressão “acesso à justiça”, a par das várias definições que se lhe empresta a doutrina, enfeixa duas finalidades essenciais do sistema de direito: acessibilidade a todos e produção de resultados individual e socialmente justos. Não se trata, assim, de mero acesso à Justiça enquanto instituição estatal, mas de acesso à ordem jurídica justa.

Com propriedade, explicita WATANABE⁵⁹:

“São dados elementares desse direito [ao acesso à Justiça]: 1) o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente à cargo de especialistas e orientação à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade sócio-econômica do país. 2) direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; 3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; 4) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características”.

No contexto em que se desenvolve o presente estudo, importa considerar que não há justiça substancial quando a pretensão não é solucionada ou o é somente tardiamente pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, é o destaque à necessidade de acesso a uma Justiça adequadamente organizada supracitada (3). A organização da instituição por sua vez, ver-se-á em momento próprio a seguir, implica o uso de instrumentos de gestão e inovação capazes de compatibilizar a demanda por Justiça (corolário do acesso) e a oferta de jurisdição justa.

O acesso à Justiça impõe a análise dos obstáculos que tornam inacessíveis para muitos a jurisdição. Esses obstáculos são de cunho social, econômico, organizacional e processual.

O obstáculo subjetivo primaz é a desinformação, a ignorância dos rudimentos do que seja cidadania, na qual se insere o conhecimento de seus direitos e da qual decorre a inércia na busca da orientação jurídica necessária e da tutela judicial em face de sua violação. Somente a inclusão social pela educação mitigará as causas primeiras desse obstáculo originário.

Entre os impeditivos de ordem econômica, destaca-se a falta de recursos para financiar a judicialização da lide, que pode se traduzir na impossibilidade de prescindir do seu objeto no

⁵⁹ WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. In GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; e WATANABE, Kazuo (coords.). **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 128-135, p. 135.

tempo; de contratar um competente advogado ou pagar despesas processuais (custas⁶⁰ e honorários⁶¹). Entre os organizacionais, destaca-se a estruturação do Poder Judiciário Brasileiro, caótica, desprovida de fundamentos técnicos-administrativos, capaz de manter, v.g., unidades jurisdicionais ociosas em paralelo a unidades assoberbadas, porque instaladas em locais inadequados. Entre os processuais, destaca-se o anacronismo de nossa matriz teórico-formalista, a pleora de recursos *etc.* Apesar do esforço doutrinário, essa separação é meramente didática, uma vez que os obstáculos, muitas vezes, enquadram-se em diversas classificações.

⁶⁰ A jurisdição mais cara para o jurisdicionado é justamente aquela prestada pela Justiça Estadual, que lhe decide preferencialmente os conflitos mais comezinhos, aqueles da vida cotidiana. A Justiça Federal, que trata, em princípio, de questões entre indivíduos e entidades públicas que exercem competências administrativas nacionais, por sua vez, revela-se acentuadamente menos onerosa. Reveladora e paradigmática são as custas pagas por um mandado de segurança em cada uma das instituições consideradas, exemplificativamente: a) na Justiça Estadual do Estado do Ceará (Portaria nº 1.794/2010, Presidência), ao valor da causa de R\$ 100,00 corresponde custas de R\$ 54,98, de R\$ 42.000,00 - R\$ 994,37; b) na Justiça Federal no Ceará (Ato 642/2010, Presidência), ao valor da causa de R\$ 100,00 corresponde custas de R\$ 5,32; de R\$ 42.000,00 - R\$ 210,00. A variação é notável: as custas nessa justiça são sensivelmente menos onerosas correspondendo a 9,67% e 21,11% do quanto cobrado naquela. Nada justifica, em princípio, a disparidade de custo do serviço para o usuário, especialmente se considerado que as condições materiais em que prestada a jurisdição federal são melhores e conseqüentemente mais dispendiosas para União. Em que pese o instrumento da gratuidade judiciária, há relatos de orientação administrativa aos Juízes para dificultarem seu deferimento, pois “sangra” os “fundos” financeiros de aparelhamento e modernização do Poder Judiciário para os quais são carreados os recursos pagos a tal título. O tema, objeto dos procedimentos de controle administrativo nº 0002197-40.2009 e 0005012-10.2009 e do pedido de providências nº 02000894-41.2008, relator Conselheiro Jefferson Kravchychyn, aguarda necessária atuação uniformizadora do Conselho Nacional de Justiça, o que deverá ser feito através de projeto de lei nacional (informação disponível em < <http://www.conjur.com.br/2010-out-10/cnj-uniformizacao-cobranca-custas-processuais> > acesso em 10 março 2011. Trata-se de obstáculo de cunho econômico, por certo, mas também de cunho organizacional, vez que as custas são fixadas sem qualquer relação com o custo do processo para instituição, informação que só agora começa a despertar interesse.

⁶¹ Ainda na mesma categoria, importa considerar os pesados ônus sucumbenciais decorrentes do dever de ressarcimento – de custas e honorários periciais – e da condenação em honorários advocatícios. Na sistemática vigente, os honorários variam, em regra, de 10% a 20% (art. 20, § 3º, CPC) sobre o valor da condenação, o que se afigura elevado se considerada a média da taxa básica de juros praticada no Brasil nos últimos dois anos de 10,25 (considerado a menor taxa de 8,75 em 22.07.2009 e a maior taxa de 11,75 em 02.03.2011). Esta parcela da condenação pode, assim, implicar em uma oneração correspondente a um ou dois anos de juros básicos sobre o capital. De observar-se que no Brasil a condenação do vencido em honorários de advogado evoluiu de ressarcimento à parte vencedora pelas despesas com a contratação do profissional a condenação autônoma em proveito do advogado. Este foi o regime instituído pelo vigente Estatuto da Advocacia (8.906/1994) ao estabelecer: “Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor” (Art. 23.). Assim, o advogado foi transformado de prestador em sócio do tomador do serviço, restando certo que o ônus financeiro decorrente dessa alteração recai sobre o sucumbente. Trata-se, também, de obstáculo de cunho econômico, indubitavelmente, mas também de cunho processual, vez que os limites são estabelecidos pela legislação de regência.

2.2.2 A “terceira onda” renovatória: a razoável duração do processo

Às tentativas histórias de superação dos obstáculos, com ruptura dos conceitos e práticas tradicionais, correspondem as chamadas “ondas renovatórias” do acesso à Justiça. Nas elucidativas palavras de CAPPELLETTI e GARTH⁶²:

“O recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo ocidental. Tendo início em 1965, estes emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira ‘onda’ desse movimento novo – foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses ‘difusos’, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente ‘enfoque de acesso à Justiça’ porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo”.

No Brasil, a primeira “onda” se refletiu na edição remota da Lei de Assistência Judiciária (Lei nº 1.060/1950) e próxima no vigente dever estatal constitucional de prestar “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (art. 5º, LXXIV, CF), bem assim na elevação da Defensoria Pública à categoria de instituição essencial à função jurisdicional (art. 134, CF). A segunda “onda”, plasmada na superação do processo individualista e patrimonial, se refletiu na instituição de mecanismos de tutela coletiva de direitos e interesses supra individuais, de que são exemplos normativos a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), a institucionalização do Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990). A terceira “onda”, focada na instrumentalidade do processo e na efetividade das decisões, se refletiu remotamente nas inúmeras alterações simplificadoras do processo, especialmente civil, a partir de 1994 e proximamente na Emenda Constitucional nº 45/2004 – primeira parte da chamada “reforma” do judiciário – e no projeto de novo Código de Processo Civil ora em tramitação no Congresso Nacional.

Sobre a contemporânea terceira “onda” afirma MESQUITA⁶³:

⁶² CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. **Acesso à Justiça**. Tradução de Elles Gracie Northfleet. Poto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 31.

⁶³ MESQUITA, Gil Ferreira de. A garantia da razoável duração do processo e seus reflexos para o direito processual civil brasileiro. In ROSSI, Alexandre Luiz Bernardi; e MESQUITA, Gil Ferreira de (coords.). **Maioridade Constitucional**: estudos em comemoração aos dezoito anos da Constituição Federal de 1988. Campinas: Lemos & Cruz Livraria e Editora, 2007, p. 159-200, p. 163/164.

“[nela] a preocupação dos juristas foca-se no jurisdicionado, de como ele se vale do aparato estatal e de que maneira seus direitos são efetivamente atendidos. Destina-se ao estudo do acesso à justiça sob a ótica do ‘consumidor dos serviços jurisdicionais’, valorizando-se a discussão em torno do tema ‘efetividade do processo’, passando o estudioso a analisar não apenas a facilitação do acesso aos órgãos jurisdicionais e a atuação finalística do Estado através da sentença, mas da efetiva concretização do que nela esteja estampado”.

O tema principal de que se trata, portanto – razoável duração do processo e eficiência do Poder Judiciário, insere-se no contexto contemporâneo da “terceira onda” de concretização do acesso à justiça, vale dizer, no esforço histórico de tornar o direito mais efetivo através de um processo mais adequado.

É forçoso reconhecer que a aludida reforma foca na razoável duração do processo, com efeito, diversos foram os institutos e mecanismos estabelecidos que contribuíram indubitavelmente para tal fim, a exemplo da atividade jurisdicional ininterrupta (art. 93, XII, CF); da exigência de que o órgão jurisdicional tenha número de juízes proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população (art. 93, XIII, CF); da demonstração da repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso para o conhecimento do recursos extraordinário (art. 102, § 4º, CF) e da súmula vinculante (art. 103-A, CF).

É cediço, contudo, que as reformas não acontecem pela tão só modificação dos arcabouços normativos. É necessário que os usuários do processo e da jurisdição adotem novo método de pensamento, “relendo” institutos fundamentais e alterando conceitos, retirando do ordenamento os melhores resultados, correspondendo assim aos anseios da sociedade⁶⁴.

2.3 Prestação jurisdicional e efetividade

A efetividade do direito, sua existência no mundo social, realiza-se por meio da jurisdição, da dicção, da interpretação da norma que deve reger o caso concreto. Implicam-se os conceitos, assim, mutuamente, como se considera, a seguir.

⁶⁴ OLIVEIRA, Pedro Miranda de. **Concepções sobre acesso à justiça**. *Revista Dialética de Direito Processual*. n. 82. São Paulo: Dialética, p. 43-53, jan 2010, p. 52/53.

2.3.1 Sobre a efetividade

Efetividade é conceito que se aplica aos fatos decorrentes da vontade do homem, do que “sai de nós”, não aos da natureza, que estão “fora de nós”. Nas palavras de IRTI⁶⁵: “Efetiva é a história humana, o mundo que edificamos no tempo com o nosso pensar e nosso agir”. Diz com as ações que produzem efeitos, modificando a realidade e correspondendo às expectativas daqueles a quem se dirige ou aproveita.

Do ponto de vista jurídico, “O adjetivo ‘efetivo’ está entre as notas dominantes do ‘Ordenamento jurídico’. Efetividade do corpo social é direito: não está fora dele, primeiro ou depois que seja, mas se identifica com ele”⁶⁶. Cumpre reconhecer, assim, que a efetividade do ordenamento transpõe-se para norma e realiza-se no direito.

Efetividade é o fato real de o direito ser observado e aplicado, de uma conduta humana se realizar conforme prevista na hipótese normativa. Representa a materialização, no mundo fenomênico, dos preceitos normativos e simboliza a aproximação, tanto quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.

Eficácia é a possibilidade de aplicação da norma que descreve e contém o direito. É a aptidão para produzir os efeitos decorrentes de sua incidência, a aplicação da sanção, de irradiar as consequências que lhe são próprias. Diz da aplicabilidade ou executoriedade da norma, por isso não se confunde com efetividade.

Eficiência, por sua vez, é a medida da relação entre meios empregados e resultado alcançado, não se confundindo, por isso, com efetividade.

Esses conceitos, porém, referem-se mutuamente, de tal modo que efetividade pressupõe eficácia – somente se realiza concretamente o que tinha potencialmente aptidão para produzir efeitos – e viabiliza-se através da eficiência – apenas a otimização do uso dos meios permite a consecução dos fins, na espécie, a concretude fática do direito.

2.3.2 Tutela jurisdicional e processo justo

⁶⁵ IRTI, Natalino. *Significato giuridico dell’effettività*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2009, p. 8. No original: “Effettiva è la storia umana, il mondo che edificiamo nel tempo con il nostro pensare e il nostro agire”.

⁶⁶ IRTI, Natalino. *Significato giuridico dell’effettività*. Ob. cit., p. 11. No original: “L’aggettivo ‘effettivo’ è tra le note dominanti dell’Ordinamento giuridico. L’effettività del corpo sociale è diritto: non sta fuori di esso, prima o dopo che sia, ma s’identifica com esso.”

A constitucionalização do direito ao processo e à jurisdição imbrica-se com o princípio da efetividade e da justiça e determina a garantia “de resultado”, vale dizer, do nexo teleológico fundamental estabelecido entre o “agir em juízo” e a “tutela” jurisdicional do direito afirmado. Nas palavras de OLIVEIRA⁶⁷:

“A situação subjetiva assegurada ao longo do art. 5º da Constituição brasileira se traduz, portanto, no poder de exigir do órgão judicial, em tempo razoável, o desenvolvimento completo de suas atividades, tanto instrutórias, necessárias para a cognição da demanda judicial, quanto decisórias, com emissão de um pronunciamento processual ou de mérito sobre o objeto da pretensão processual, e que possa ser realizado efetivamente do ponto de vista material. Daí decorrem o direito fundamental a um processo justo e o direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva e adequada”.

A tutela jurisdicional efetiva e adequada advém de um processo justo, concretização do valor da segurança no Estado constitucional⁶⁸. Este, por sua vez, depende dos poderes conferidos às partes e aos órgãos jurisdicionais, da conformação dos procedimentos, da adequação das técnicas, das formas de tutela, pois todos esses elementos são decisivos para realização dos valores fundamentais do processo. Nesse sentido manifesta-se OLIVEIRA⁶⁹:

“(...) para o efeito de uma efetividade qualificada não basta readequar a ação processual, (...), mas sim estabelecer meios e procedimentos adequados, de conformidade com técnicas melhor predispostas à realização dos direitos, e principalmente tutelas jurisdicionais seguras e eficientes, além de adequadas.” (...) com atendimento às normas de princípio da segurança e da efetividade e emprego de técnicas que visem a uma realização do direito mais apropriada ao caso concreto”.

A efetividade depende de variáveis, elementos que elevam ou reduzem seu grau de concreção. Entre estas, encontram-se a racionalidade do sistema processual, a organização do sistema judicial e a maturidade jurídica e política da sociedade, entre outras.

O princípio da efetividade da jurisdição e do processo espraia-se da Constituição para legislação infraconstitucional, especialmente o Código de Processo Civil, e mesmo sobre a conduta de seus operadores/atores (juízes, advogado e membros do ministério público). Do exame da legislação colhem-se manifestações de poderes/deveres instituídos sob a inspiração/fundamento da efetividade, exemplificativamente: a) princípio da celeridade e

⁶⁷ OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. Os direitos fundamentais à efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica. **Revista de Processo**, v. 155. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 11-26, jan. 2008, p. 18.

⁶⁸ MITIDIERO, Daniel. **Processo Civil e Estado constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 15-30.

⁶⁹ OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. Os direitos fundamentais à efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica. Ob. cit., p. 19.

economia processual; b) disciplina de prazos para prática de atos processuais; c) outorga de poderes ao juiz para adequado impulso do processo (art. 125, II, CPC); d) emprego de técnicas de aceleração procedimental (julgamento antecipado, antecipações de tutela *etc.*); e) fórmulas variantes de rito processual (a par do rito ordinário a previsão do sumário – CPC - e do especial – Leis 9.099/95, 10.259/2001 e 12.153/2009); f) imposição de deveres e sanções às partes que postergam a conclusão do processo (litigância de má-fé – art. 17, I, IV, VI e VII e 18, retardamento na devolução de autos – art. 196, declaratórios protelatórios – art. 538, § único *etc.*); g) tratamento processual preferencial (a determinados tipos de processo, pela natureza da tutela que viabilizam – mandado de segurança, *habeas corpus*, a determinada parte, pela circunstância – idoso, art. 71, Lei 10.741/2003).

A efetividade, a par de sua fluidez, equilibra-se em cinco pilares: a) instrumentos adequados de proteção a todos os direitos; b) disponibilidade concreta e imediata a todos que deles necessite, independentemente de quem sejam os titulares dos direitos (determináveis ou indetermináveis) e de possíveis posições jurídicas de vantagem (fazenda pública, ministério público, defensoria pública); c) condições de reconstituição dos fatos relevantes dos quais exsurgiriam os direitos e conseqüentemente formação realista do convencimento do julgador; d) máxima extensão prática do resultado obtido no processo; e) obtenção dos resultados com o mínimo de tempo e energia.

Importa para o presente estudo considerar a celeridade processual, variável que se encarta na intercessão das três áreas ora referidas.

A inefetividade implica o chamado “dano marginal” (PROTO PISANI) do processo, vale dizer prejuízos decorrentes de seu não processamento a tempo e modo adequados – sem imediatismos ou eternizações, que devem ser evitados ou reduzidos ao mínimo pelos sistemas e práticas processuais.

2.4 O conflito aparente entre segurança jurídica e celeridade processual

A par da necessidade de velocidade para mitigar os efeitos inexoráveis do tempo, exige a condição humana na sua manifestação jurídica e processual estabilidade e segurança. Seriam as pretensões harmonizáveis? Como obter o ponto de equilíbrio entre cânones que se repelem ou relacionam-se em inversa proporção?

2.4.1 Segurança jurídica e proteção da confiança

O homem necessita de segurança para conduzir adequadamente sua vida. Por isso, o Estado de Direito consagra os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, que se implicam mutuamente. O primeiro materializa-se através de elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e efetivação de direitos. O segundo revela-se através de elementos subjetivos da segurança – previsibilidade e calculabilidade dos efeitos jurídicos dos atos, especialmente dos Poderes Públicos.

A segurança jurídica implica, portanto, a possibilidade de o direito ser reconhecido e aplicado, o que o torna confiável aos olhos dos que a ele se submetem. A supressão de direito é incompatível com a segurança. A nota essencial do direito fundamental à segurança é a previsibilidade.

A segurança jurídica é subprincípio concretizador do Princípio do Estado de Direito e materializa-se na estabilidade do ordenamento, na permanência da interpretação e na eficiência da aplicação do direito. Trata-se de direito subjetivo oponível aos três Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário). Enseja esse princípio a confiança dos cidadãos na efetivação dos efeitos previstos nas normas válidas e vigentes do ordenamento jurídico⁷⁰.

A relevância da segurança, com a estabilização das relações jurídicas estabelecidas, enseja as regras de proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, plasmadas no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, corolários da irretroatividade da lei e da supremacia da jurisdição. De igual modo, a legislação infraconstitucional impõe a observância da segurança jurídica, como se constata no art. 2º da lei 9.784/1999, que trata do processo administrativo federal, *v.g.*

O equilíbrio entre o tempo de tramitação do processo e a segurança jurídica é imposição no direito processual, ademais, do princípio da dignidade da pessoa humana.

Cumprir destacar que a variável tempo remete à quantidade de jurisdição prestada; a segurança, à qualidade da jurisdição.

Incrementar a efetividade da jurisdição através da aceleração do processo pode comprometer a segurança jurídica na exata medida em que reforçar a segurança através da desaceleração do processo pode comprometer sua efetividade. São reversos da mesma moeda. A questão subjacente, porém, é o risco de comprometimento da qualidade da jurisdição que se pretende alcançar pela aceleração do processo no qual ela será prestada. Por óbvio, uma não se sustentará sem a outra.

2.4.2 O equilíbrio necessário entre efetividade/celeridade e confiança

⁷⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998, p. 252.

O grande desafio do legislador e do aplicador do direito processual é compor esses dois valores – efetividade/celeridade e segurança –, complementares, ainda que permanentemente conflitantes. Isto só será possível através da “adequação” de ambos a uma conformação que materialize o ponto de equilíbrio possível. Adequação da tutela jurisdicional, nas palavras de OLIVEIRA⁷¹ é “a aptidão desta [tutela] para realizar a eficácia prometida pelo direito material, com a maior efetividade e segurança possíveis” (...) e “resulta da ponderação desses dois valores ou direitos fundamentais”.

Adequação exige relação empírica entre o meio e o fim, na medida em que o meio deve se prestar à realização do fim. A identificação do meio mais adequado pressupõe a análise do fim cuja promoção é pretendida. Essa análise deve ser feita sob três aspectos: quantitativo (intensidade), qualitativo (qualidade) e probabilístico (certeza). Quantitativamente, um meio pode promover mais, igual ou menos o fim que outro meio; qualitativamente, pode promover melhor, igual ou pior o fim que outro meio e probabilisticamente, pode promover com menos, igual ou mais certeza o fim que outro meio. Ocorre, porém, que nem sempre os meios que o legislador ou aplicador deve comparar estão no mesmo nível (quantitativo, qualitativo e probabilístico) ou são conhecidas as circunstâncias ou informações que permitiriam a escolha do meio mais intenso, melhor e mais seguro. Assim sendo, é adequado o meio que promove o fim, ainda que não do modo que se possa considerar, sempre a *posteriori* e do ponto de vista externo, o mais, melhor e mais seguro⁷².

Examinando-se a estrutura e organização contemporâneas do processo verifica-se uma crescente valorização da efetividade sobre a segurança, corolário do aumento significativo de litígios, fruto da massificação da sociedade, e da pressão por solução rápida. O foco tem sido debelar a morosidade da justiça prestigiando o valor fundamental da efetividade do processo⁷³.

No contexto da agilização do trâmite processual, refere a doutrina uma tendência atual à chamada sumarização processual, que pode ocorrer tendo por objeto o procedimento (sumarização formal) ou a cognição (sumarização material). Quando a sumarização é procedimental suprimem-se, abreviam-se e concentram-se os atos processuais com fito de redução dos prazos, isto em decorrência da menor complexidade da matéria. São respeitadas

⁷¹ OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. Os direitos fundamentais à efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica. Ob. cit., p. 24.

⁷² AVILA, Humberto. **Teoria dos princípios** - da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 153-157.

⁷³ ROSITO, Francisco. O princípio da duração razoável do processo sob a perspectiva axiológica. **Revista de Processo**, v. 161. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 21-38, jul. 2008, p. 24.

as garantias fundamentais dos litigantes e examina-se completamente a matéria litigiosa. Não há dúvida quanto ao aperfeiçoamento oportuno da coisa julgada material. Quando a sumarização é cognitiva, antecipa-se a tutela definitiva em função da urgência, mesmo não tendo havido exame completo da questão posta em litígio. A consolidação da tutela pressupõe o reexame da matéria, pois houve limitação às garantias dos litigantes. Nessa hipótese, devem-se observar mecanismos de contracautela e responsabilidade, materializados na: a) inafastabilidade do dever de fundamentar a decisão fundada em verossimilhança; b) excepcionalidade da postergação do contraditório pela concessão de medida liminar *inaudita altera parte*; c) eficácia dos mecanismos de responsabilização civil do litigante pelos danos que a medida urgente possa causar, inibindo pedidos indevidos e restabelecendo o equilíbrio entre partes; d) provisoriedade e reversibilidade da tutela; e) inversibilidade do dano; f) excepcionalidade da concessão de tutela irreversível; g) contracautelaridade; h) proporcionalidade⁷⁴.

Exemplo contemporâneo emblemático de adequação entre efetividade/celeridade e segurança e também sumarização é o rito dos juizados especiais federais (Lei nº 10.259/2001) e juizados especiais da fazenda pública (Lei nº 12.153/2009) a que se submetem as causas movidas contra União, Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior ao correspondente a sessenta (60) salários mínimos (cf. arts. 3º e 2º, das respectivas leis) na data da propositura da ação. Nesta experiência, consolidada em nível federal e ainda incipiente em nível estadual-distrital/municipal, o legislador privilegiou a simplicidade para obter efetividade/celeridade em detrimento da segurança do interesse público (da Fazenda). Com efeito, não há prerrogativas processuais, reexame necessário ou pletora recursal, decidindo-se a causa definitivamente quanto à matéria de fato no âmbito de órgãos de segundo grau – turmas recursais – compostos por juízes de primeiro grau com mandato rotativo, além de a satisfação do crédito exequendo dever ser feita em sessenta (60) dias, em princípio, por requisição de pequeno valor (RPV), não por precatório. O volume de processos que tramita sob este rito especial e a velocidade alcançada nestes julgamentos tem, inegavelmente, comprometido a segurança jurídica, pois muitas interpretações têm transitado em julgado antes da uniformização da jurisprudência. Trata-se de caso típico em que o legislador e aplicadores optam por um meio – rito simplificado, informal, célere – de alcançar o fim

⁷⁴ 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**, v. 192. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 241-268, fev. 2011, p. 252-256.

efetividade da jurisdição, acesso à Justiça, resgate da credibilidade das instituições sociais (especialmente do Poder Judiciário), ainda que não seja o mais intenso, melhor e mais seguro.

Se por um lado, o processo deve garantir às partes oportunidades para alegarem e provarem o que entendam necessário e suficiente à defesa de seus interesses, evitando-se acelerações que violem o devido processo legal, por outro não deve prolongar-se além do necessário, sob pena de prejudicar a tutela do direito pela ineficácia do provimento jurisdicional pretendido. O equilíbrio entre estas perspectivas – aceleração prejudicial e dilação indevida – encontra-se no âmago do direito fundamental à razoável duração do processo.

Sobre a relação entre segurança jurídica, efetividade e tempo doutrina TUCCI⁷⁵:

“O processo judiciário, como instrumento de composição da lide (em âmbito extrapenal) ou resolutorio de conflitos de interesses de alta relevância social (no campo penal), reclama, em homenagem a um elementar postulado de segurança jurídica, o respeito a uma série de garantias das partes (*due process of Law*), cuja observância se faz incompatível com a precipitação.

(...)

Não se pode olvidar, nesse particular, a existência de dois postulados que, em princípio, são opostos: o da segurança jurídica, exigindo um lapso temporal razoável para tramitação do processo, e o da efetividade do mesmo, reclamando que o momento da decisão final não se procrastine mais do que o necessário. Obtendo-se um equilíbrio destes dois regramentos – segurança/celeridade – emergirão as melhores condições para garantir a justiça no caso concreto, sem que, assim, haja diminuição no grau de efetividade da tutela jurisdicional”.

Não há contraposição, senão implicação, entre eficiência e justiça material. Com efeito, esta é tornada efetiva através daquela. Nem toda celeridade é necessariamente imprópria e indesejável. Na lição de ARRUDA⁷⁶: “A correta observância dos direitos constitucionalmente assegurados às partes não exclui, antes pressupõe uma eficiente atuação da Justiça”. Não se trata, portanto, de abrir mão dos direitos e garantias fundamentais processuais sob o pretexto de efetividade através da celeridade, mas de preparar e atualizar os agentes e instituições essenciais à administração da justiça para respeitá-los e torná-los concretos do modo mais célere e eficiente possível.

⁷⁵ TUCCI, Rogério Lauria; TUCCI, José Rogério Cruz e. **Devido processo legal e tutela jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 100/101.

⁷⁶ ARRUDA, Samuel Miranda. **O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p. 110.

Incorreta, portanto, a afirmação popularizada por CARNELUTTI⁷⁷ de que a expressão “justiça rápida e segura” contém uma *contradictio in adjecto*, pela necessária e inexorável incompatibilidade entre ambas. Isto porque os mecanismos contemporâneos – processuais, tecnológicos, administrativos – permitem cada vez mais a conciliação entre elas.

Não se duvida que o tempo é necessário ao processo, ao cumprimento das garantias que lhe são inerentes – contraditório e ampla defesa –, contudo sua exacerbação pode levá-lo à inutilidade, corolário do fenecimento das partes, ou do objeto, da perda superveniente do interesse, do perecimento dos elementos de convencimento (provas) do julgador, *etc.*

Com acerto assevera BAPTISTA DA SILVA⁷⁸: “É necessário, porém, observar que processo demorado não é sinônimo de justiça mais perfeita nem fórmula capaz de assegurar essa ilusória busca da verdade material. Ao contrário, o normal é que os processos que se eternizam, buscando uma verdade inatingível, acabem gerando insegurança, angústia, desilusão para as partes.

Segurança e celeridade, embora elementos em constante e diversos graus de tensão, devem conviver em harmonia e desenvolvimento recíproco. As regras e princípios que os prevêm devem ser interpretados e integrados em suas máximas potencialidades, através do diálogo de fontes e foco na unidade do ordenamento.

O que se impõe é o equilíbrio entre celeridade e segurança, de modo a não haver postergação desnecessária, estando a causa pronta para decisão, tampouco precipitação, decidindo-se sem os elementos necessários. Ambos os princípios reitores da atuação jurisdicional devem ser sopesados, privilegiando-se no caso concreto aquele que melhor garanta a efetivação da Justiça. Nas palavras de ROSITO⁷⁹: “(...) o processo deve proporcionar adequada satisfação jurídica às partes, procurando-se atender a ambos os valores jurídicos [celeridade e segurança], na medida de necessidade e suficiência”.

É cediço que as causas têm tempo de maturação próprio, decorrente das suas peculiaridades: dificuldade na comprovação dos fatos, na interpretação do direito aplicável, na condução do processo pelos procuradores; complexidade das questões metajurídicas envolvidas (sociais, econômicas, políticas, *etc.*). Assim, processo justo será, na acertada

⁷⁷ CARNELUTTI, Francesco, *apud* GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de aceleração do processo**. Campinas: Lemos & Cruz Livraria e Editora, 2003. P. 40.

⁷⁸ BAPTISTA DA SILVA, Ovídio A. **Curso de Processo Civil**. Ob. cit., p. 152.

⁷⁹ ROSITO, Francisco. O princípio da duração razoável do processo sob a perspectiva axiológica. Ob. cit., p. 26.

afirmação de KOEHLER: “(...) aquele no qual há o mais fino equilíbrio entre o tempo requerido e a segurança jurídica obtida”⁸⁰.

Somente a certeza no exercício pleno da jurisdição, através do processo, pacifica a sociedade, trazendo-lhe segurança jurídica⁸¹. A duração razoável do processo reforça a percepção social de exercício adequado da jurisdição e contribui, conseqüentemente, para segurança jurídica. Efetividade (via celeridade) produz segurança que produz mais efetividade. Trata-se de um circuito de retroalimentação (*feedback*) infinito e virtuoso.

A passagem do normativismo legalista do Estado liberal para o normativismo principiológico do Estado social, mais flexível, como de regra ocorreu com outros institutos, afetou a noção de segurança jurídica. Esta passou de um valor absoluto de viés estático para um valor relativo de viés dinâmico. Na contemporaneidade, a segurança do direito é dada pela estabilidade de sua finalidade, não pela preservação de sua forma. O aplicador deve estar atento às peculiaridades do caso de modo que o formalismo do sistema não implique processo e resultado injustos. Trata-se de assegurar, balizados pelos conceitos de equanimidade e justiça, mais que o mínimo quantitativo dos meios processuais, senão o máximo qualitativo do direito possível.

⁸⁰ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A Razoável Duração do Processo**. Salvador: Jus Podivm, 2009, p. 29.

⁸¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1987, p. 221.

3 DO DIREITO FUNDAMENTAL À DECISÃO JUDICIAL EM TEMPO RAZOÁVEL

3.1 Sobre os direitos fundamentais

Com a prevalência sociopolítica dos valores liberais burgueses, a partir do séc. XVIII, consolidou-se o Estado Democrático de Direito, pressuposto à positivação dos direitos do homem⁸². O Estado de Direito é um estado constitucional, na medida em que pressupõe a existência de uma constituição que valha e vigore como norma fundamental vinculativa formal e materialmente de todos os poderes públicos. O estado democrático é um estado de igualdade (material), na medida em que pressupõe a garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais.

O constitucionalismo contemporâneo representa uma técnica específica de limitação do poder por meio da fixação de garantias. Enquanto, segundo CANOTILHO⁸³, “teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”, o constitucionalismo é uma teoria normativa da política, vale dizer, uma tentativa de explicação da política mediante normas que a prevêm e determinam a efetivação.

Os direitos fundamentais como categoria jurídica própria são elaboração do constitucionalismo do século XX, de inspiração pós-positivista, resultado da insuficiência do normativismo formalista para fundamentar o direito e dos horrores da Segunda Grande Guerra (1938-1945).

Direitos fundamentais, nas palavras de DIMOULIS e MARTINS⁸⁴, “são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual”. Nessa definição, colhida entre tantas existentes na doutrina, são destacados seus elementos essenciais: normatividade superior, fundante e proteção da pessoa contra violação de liberdades e oponibilidade ao Estado.

⁸² DIMITRI, Dimoulis; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 25.

⁸³ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998, p. 47.

⁸⁴ DIMITRI, Dimoulis; MARTINS, Leonardo. Ob. cit., p. 54.

No contexto da heterogeneidade das terminologias utilizadas, a doutrina diferencia o sentido das expressões “direitos fundamentais” e “direitos do homem” ou “direitos humanos”⁸⁵. Ambas referem-se a direitos reconhecidos como inerentes à pessoa humana, decorrentes de sua natureza e dignidade, distinguem-se, contudo, quanto ao âmbito de validade espacial (interno/externo) e grau de aplicação/proteção (maior/menor)⁸⁶. Assim, diz-se que o conceito “direitos humanos” identifica aqueles objetos de instrumentos jurídicos internacionais, de âmbito de validade externo, dissociados de uma ordem jurídica individualizada; conseqüentemente, diante da menor força cogente e debilidade dos instrumentos de efetivação própria do “ordenamento internacional”, seu grau de concretude e tutela é pequeno. Diversamente, o conceito “direitos fundamentais” designa aqueles objeto de instrumentos jurídicos nacionais, de âmbito de validade interno, uma vez que positivados na ordem constitucional de um determinado Estado; conseqüentemente, diante da maior força cogente e dos instrumentos de sujeição inerentes aos ordenamentos nacionais, seu grau de concretude e tutela é grande. Historicamente, o que se tem observado é a progressiva positivação interna dos direitos humanos, transformados assim em direitos fundamentais e, ainda, sua ampliação.

Arremate-se com a pertinente observação de SARLET⁸⁷:

(...) não se cuida de termos [direitos humanos/direitos fundamentais] reciprocamente excludentes ou incompatíveis, mas sim, de dimensões íntimas e cada vez mais inter-relacionadas, o que não afasta a circunstância de se cuidar de expressões reportadas a esferas distintas de positivação, cujas conseqüências práticas não podem ser desconsideradas.

Filhos diletos do refinamento valorativo do grupo social, os direitos fundamentais evoluem com o tempo, a história, pelo que se fala doutrinariamente em “gerações dos direitos”⁸⁸ que refletem a migração do Estado Liberal para o Estado Social e Democrático de Direito⁸⁹: os de primeira geração consubstanciam as liberdades clássicas, negativas e formais (direitos civis e políticos), realçam a liberdade, pois decorrem da contraposição ao

⁸⁵ Na Constituição Federal Brasileira de 1988, p. e., não há uniformização no uso de terminologia, referindo-se indistintamente a “direitos humanos” (art. 4º, II); “direitos e garantias fundamentais” (Título II e art. 5º, § 1º); “direitos e liberdades constitucionais” (art. 5º, LXXI) e “direitos e garantias individuais” (art. 60, § 4º, IV).

⁸⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 27-35.

⁸⁷ Idem ibidem, p. 34-35.

⁸⁸ Essa classificação foi desenvolvida pelo jurista tcheco, naturalizado francês, Karel Vasak, e associa as palavras de ordem da revolução francesa - liberdade, igualdade e fraternidade - e as cores da bandeira francesa - azul, branca e vermelha, respectivamente às gerações de direitos fundamentais (cf. MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 40, nota 17).

⁸⁹ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2007.

absolutismo; os de segunda geração consubstanciam liberdades positivas (direitos econômicos, sociais e culturais), acentuam a igualdade, pois decorrem do desenvolvimento econômico resultante da revolução industrial (*Welfare State*); os de terceira geração consubstanciam poderes de titularidade coletiva (direitos à paz, ao desenvolvimento, ...), consagram a solidariedade, pois decorrem da reação aos abusos cometidos pelo regime nazista. BONAVIDES, entre outros, já fala em quarta geração (direito à informação, ao pluralismo) ou mesmo em quinta geração (direito à paz universal)⁹⁰. Cumpre observar que o termo geração, em certa medida, afigura-se impróprio, uma vez que induz uma falsa impressão de sucessão superativa, quando, em verdade, o que há é cumulação, agregação de novos e mais complexos direitos segundo as condições histórico-sociais, como já destacado, pelo que grassa a recomendação de utilizar-se o termo “dimensão”. Essa expressão, ademais, acentua a interrelação e dependência entre os vários direitos fundamentais num processo dialético e infinito de atualização de valores e interpretações, especialmente revelado pelas alterações dos conteúdos das decisões judiciais.

Pela importância que os direitos fundamentais assumem no ordenamento jurídico, a doutrina tem-lhe analisado sob quatro planos: formal, material, funcional e estrutural. Na perspectiva formal, ressalta-se o fato de encartarem-se no texto constitucional, vale dizer na norma fundante do ordenamento positivo nacional, de que decorre sua ‘supremacia’; na perspectiva material, considera-se sua essencialidade para concreção da dignidade humana, dita “fundamentalidade”; na perspectiva funcional, revela-se sua natureza protetiva da pessoa (subjativa) e obrigacional para o Estado (objetiva) e na perspectiva estrutural identifica-se sua veiculação por meio de regras e princípios, o que lhe confere “justiciabilidade”, possibilidade de serem garantidos pelo Poder Judiciário.

Reconhece-se doutrinariamente⁹¹ algumas notas características dos direitos fundamentais, a saber: constitucionalidade, por encartarem-se na norma matriz do ordenamento, a Constituição; historicidade, por decorrerem das circunstâncias históricas do povo a quem aproveita; universalidade, por alcançar indistintamente a todos que se submetem à ordem jurídica considerada independentemente de elementos acidentais (situação social, política, econômica, raça, nacionalidade, sexo, idade, ...), respeitada, no entanto a especificidade; “absolutidade”, por ocuparem a posição hierárquica superior no ordenamento e não sofrerem limitações senão por ponderação de direito de idêntica hierarquia;

⁹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Malheiro, 2000, p. 515.

⁹¹ MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio; BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 229-241. SILVA, José Afonso da. **Comentários contextuais à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 57-58. MARMELSTEIN, George. Ob. cit., parte III, p. 229 e s..

inalienabilidade/indisponibilidade, por não admitirem transferência onerosa ou gratuita; aplicabilidade imediata, por não carecerem de intervenção do legislador infraconstitucional para produzirem seus efeitos; vinculatividade, por submeterem o Estado por meio de seus Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – aos deveres de respeito, proteção e promoção (perspectiva vertical) e mesmo aos particulares no que tange ao respeito (perspectiva horizontal).

Se os direitos (do homem) fazem-se fundamentais pela constitucionalização, a teoria dos direitos fundamentais imbrica-se, irremediavelmente, com a teoria da Constituição. A Constituição reflete o pluralismo social e os diversos interesses antagônicos dele decorrentes, traduz, assim, nas clássicas palavras de LASSALE, a soma dos “fatores reais de poder”⁹². A concretização desses interesses, na forma de efetivação de direitos fundamentais, implica relativização, quando conflitam, devendo prevalecer na situação concreta aquele que, sopesado casuisticamente, revele-se capaz de tutelar o bem mais valioso sem, no entanto, nulificar ou expurgar do ordenamento o preterido, que poderá prevalecer em outra circunstância concreta. Sua efetividade, ademais, esbarra na equação finitude/escassez de recursos – infinitude/abundância de necessidades, pelo que se implementam dentro das possibilidades, segundo a “reserva do possível”. Essa limitação não pode constituir-se, porém, supressão total da tutela do interesse/direito, restando certa a necessidade de um “mínimo existencial”.

Os direitos fundamentais são dotados de normatividade e aplicabilidade direta e imediata, pelo que são oponíveis a terceiros (Estado/vertical e particulares/horizontal)⁹³. São direitos subjetivos públicos e pressupõem o acesso a um aparato estatal que lhes garanta observância e efetividade: o acesso formal e material à Justiça⁹⁴. Nesse contexto, avulta a importância do Poder Judiciário e dos direitos-garantias judiciais para a contemporaneidade. Redimensiona-se a teoria da separação e equilíbrio entre os Poderes Públicos, para reconhecer ao Poder Judiciário proeminência, corolário do dever de efetivação, ainda que subsidiária, dos direitos fundamentais por meio da jurisdição constitucional. Da justiciabilidade dos direitos fundamentais, decorre a garantia da inafastabilidade da jurisdição⁹⁵.

⁹² LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição política?** São Paulo: Editora Global, 1987, p. 34-35, 42, 45.

⁹³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Ob. cit., p. 365-383.

⁹⁴ CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. **Acesso à justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

⁹⁵ Art. 5º XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

3.2 A dignidade humana como fundamento do devido processo legal

O princípio da dignidade humana encontra matriz filosófica no humanismo, filosofia moderna que põe o homem no centro do mundo em substituição à antiga cosmologia da filosofia grega e à divindade do cristianismo. No centro de sua reflexão está a essência do humano, a diferença entre o homem e o animal, aquilo que faz com que o homem transponha sua condição biológica de também animal.

ROUSSEAU, no século XVIII, a partir das ideias de DESCARTES e seus discípulos, no século XVII, superando as distinções clássicas, formula a contribuição mais decisiva: a nota distintiva do homem é a liberdade de transpor os condicionantes que a natureza lhe impõem, plasmada na chamada “perfectibilidade”, faculdade de aperfeiçoar-se ao longo da vida, superando seu instinto e condição animal⁹⁶, fruto da razão.

Essa ideia separa o homem da natureza e o faz o único ser sobre a terra digno de respeito e, conseqüentemente, igual entre si, sem qualquer distinção. Dela decorre a famosa Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, a mais visível e conhecida manifestação dessa revolução sem precedentes na história das ideias: a dignificação do gênero humano. A sucessão dos documentos declaratórios de direitos humanos reflete a evolução dos graus históricos de sua qualificação racional⁹⁷.

No mundo criado pela vontade soberana dos homens, não da natureza ou dos deuses (múltiplo ou uno), os homens são o fim em si mesmos, não mais o meio para realização de vontades que lhe sejam superiores, tornando-se dignos de respeito absoluto.

Como viver implica conviver (sociedade), e estas regras de conduta (normas), há correlação e implicação mútua entre direitos e o conceito-limite dignidade humana: desta decorrem aqueles. Porque os homens não são acessórios, os direitos não são concessões. Esclareça-se, contudo, que a dignidade, porque intrínseca ao homem, precede o direito, embora o pressuponha como instrumento de positivação. Nesse sentido, afirma ALBUQUERQUE⁹⁸:

(...) emerge uma correlação e implicância mútuas entre direitos individuais e o conceito-limite da dignidade humana, dentro de uma dinâmica reitora de constitucionalização da práxis jurídica. Consolidam-se os esforços de repudiar tudo o que avilta o ser humano e o

⁹⁶ FERRY, Luc. Aprender a viver. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007, p. 126.

⁹⁷ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. Ob. cit., p. 528, 531.

⁹⁸ ALBUQUERQUE. Paulo Antônio de Menezes. Direitos de personalidade e ordem constitucional: recorrências e novos dilemas (prefácio). In: MENEZES, Joyceane Bezerra de (Org.). Dimensões da personalidade no ordenamento constitucional brasileiro. Florianópolis: Editora Conceito, 2010, p. 5, 8.

detém em sua vocação para transcender-se positivamente, esforços esses postos em andamento por uma admirável construção jurídica de instituições, procedimentos e garantias, compondo um processo de ininterrupto aperfeiçoamento.

(...)

Somente com o incremento da noção de indivíduo na modernidade é que surge um espaço institucional de criação de direitos e deveres, permitindo a valorização da dignidade humana por meio de um feixe de competências novas na vida social, ligando o mundo da *pessoa* ao da vida coletiva, esta sendo mediada por aquela.

Proposição racional de mais elevado teor axiológico e hierárquico, a dignidade da pessoa humana confere unidade ao ordenamento jurídico, fundamenta o Estado de Direito, a democracia e os direitos fundamentais⁹⁹.

A história dos ordenamentos jurídicos nacionais e supranacionais dos últimos duzentos anos confunde-se com a história da densificação desse valor fundamental.

A Constituição Federal Brasileira de 1988¹⁰⁰ conferiu significado especial à dignidade humana, erigindo-a, pela primeira vez, como postulado essencial da ordem constitucional (art. 1º, III), valor fundamental, verdadeiro eixo dos direitos do homem¹⁰¹, *verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

Trata-se de princípio-mor da unidade material da Constituição, na medida em que referencia e vincula os demais direitos nela previstos¹⁰². À luz da ordem constitucional brasileira, assim, o homem não pode transformar-se em objeto dos procedimentos e das ações do Estado, pois é seu sujeito. O homem é o fim precípua do Estado, não meio de que se possam valer os governos que o aparelhem.

Conceito de difícil precisão¹⁰³, tem sido definida a dignidade humana de forma negativa: a partir da verificação do momento a partir do qual se pode dizer que foi atingida.

⁹⁹ MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. **Dignidade da pessoa humana** – princípio Constitucional fundamental. Curitiba: Juruá, 2003, p. 105.

¹⁰⁰ Além de fundamento do Estado Brasileiro, a dignidade da pessoa humana foi reafirmada sob a forma de finalidade da ordem econômica (art. 170, *caput*); princípio reitor do planejamento familiar (art. 226, § 6º) e como direito expresso das crianças e adolescentes (art. 227, *caput*).

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 212, p. 89-94, abr./jun. 1998, p. 93.

¹⁰² CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A Constituição aberta e os direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 19. SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 85.

¹⁰³ MALUSCHKE, Günter. A dignidade humana como princípio ético-jurídico. **Nomos - Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 27, p. 95-117, jul./dez. 2007/2, p. 107.

Não se costuma dizer o que ela é, mas quando foi violada. A definição de sua área de proteção faz-se, sempre, a partir e diante do caso concreto.

A afirmação genérica de que a pessoa humana não pode ser reduzida a um simples objeto do poder público indica parâmetros, mas não soluciona, por si só, a questão, com efeito, como já reconheceu o Tribunal Constitucional Alemão¹⁰⁴:

“Não raramente a pessoa humana é, sim, mero objeto, não apenas das relações e do desenvolvimento da sociedade, mas também do Direito, na medida em que deve se submeter em detrimento de seus interesses. Somente desse dado [portanto] não se pode deduzir uma violação da dignidade humana. Ao contrário, para estar presente uma violação da dignidade humana o atingido precisa ter sido submetido a um tratamento que coloque em xeque, de antemão, sua qualidade de sujeito [de direitos], ou haver no caso concreto um desrespeito arbitrário à sua dignidade. O tratamento da pessoa humana pelo poder público que cumpre a lei deve, para se verificar se a dignidade humana foi atingida, ser expressão do desrespeito ao valor a que o ser humano tem direito por força de sua existência como pessoa, configurando, portanto, nesse sentido, ‘um tratamento desrespeitoso’.

A complexidade do delineamento de seus contornos decorre da natureza multidimensional do conceito de dignidade humana. Há uma dimensão ontológica que identifica o homem enquanto tal; uma dimensão histórico-cultural que reflete as circunstâncias espaço-temporais e uma dimensão negativa-prestacional que impõe não só a omissão de atos infamantes como a ação de atos dignificantes. Com fito de contemplar todas essas dimensões, SARLET¹⁰⁵ conceitua dignidade da pessoa humana como:

“a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”.

O autor, honrando a melhor doutrina acerca do assunto, erige seu conceito a partir das notas de inerência e distintividade da dignidade para o gênero humano, estrutura-o com sua consequência objetiva primordial - um plexo de direitos, dos quais decorrem deveres

¹⁰⁴ BVERFGE 30, 1 (ABHÖRURTEIL), 15.12.1970. In: SCHWABE, Jürgen. **Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005, p. 180-181.

¹⁰⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Ob. cit., p. 62.

(obrigações) dos demais (individual ou coletivamente considerados) e do Estado - e arremata com sua consequência subjetiva – existência plena (saudável e em comunhão).

A implicação dignidade humana/direitos fundamentais é inexorável, pois aquela é elemento e medida destes, de modo que uma violação de um direito fundamental implicará *ipso facto* ofensa à dignidade de uma pessoa¹⁰⁶.

Entre os tantos subprincípios decorrentes do princípio-raiz da dignidade da pessoa humana, para os fins do presente estudo, importa considerar o do devido processo legal, pedra angular do exercício da jurisdição e, conseqüentemente, de todo o sistema de proteção dos direitos fundamentais e de todos os demais deles decorrentes.

A jurisdição – função estatal que tem a finalidade de manter a eficácia do direito em última instância no caso concreto¹⁰⁷ – ou – o poder-dever conferido ao Poder Judiciário substitutivamente à sociedade para tornar efetivo o direito aplicável a uma pretensão¹⁰⁸ – é o meio pelo qual se concretiza o princípio da dignidade humana, o que impõe seja ela prestada de forma plena, rápida e eficaz, única capaz de dar-lhe concretude.

O direito à razoável duração do processo, na perspectiva da pessoa humana, traduz-se na garantia de acesso pleno, rápido e eficaz ao Poder Judiciário e no dever estatal de julgar nesses estritos termos. Com efeito, as partes do processo não podem ser reduzidas a mero objeto da jurisdição. São sujeitos (passivos) da ação estatal de dizer o direito para o caso concreto.

O STF reconhece e incorpora tais premissas em seus julgamentos, especialmente em questões de direito penal/processual penal, como se constata do excerto do voto/ementa do constitucionalista e ministro CELSO DE MELLO¹⁰⁹ no precedente a seguir colacionado:

¹⁰⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 54.

¹⁰⁷ ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 86.

¹⁰⁸ TUCCI, Rogério Lauria. TUCCI, José Rogério Cruz e. **Constituição de 1988 e processo: regramentos e garantias constitucionais do processo**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 12.

¹⁰⁹ HC 85.237, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17.03.2005, Plenário, pub. DJ de 29.04.2005. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=HC&numero=85237> > Acesso 1º junho 2010. A ementa completa do julgado: PROCESSO PENAL – PRISÃO CAUTELAR – EXCESSO DE PRAZO INADIMISSIBILIDADE – OFENSA AO POSTULADO CONSTITUCIONAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (CF, ART. 1º, III) – TRANSGRESSÃO À GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, LIV) – ‘HABEAS CORPUS’ CONHECIDO EM PARTE E, NESSA PARTE, DEFERIDO. - O excesso de prazo, mesmo tratando-se de delito hediondo (ou a este equiparado), não pode ser tolerado, impondo-se, ao Poder do Judiciário, em obséquio aos princípios consagrados na Constituição da República, o imediato relaxamento da prisão cautelar do indiciado ou réu.

- Nada pode justificar a permanência de uma pessoa na prisão, sem culpa formada, quando configurado excesso irrazoável no tempo de sua segregação cautelar (RTJ 137/287 – RTJ 157/633 – RTJ 180/262-264 – RTJ 187/933-934), considerada a excepcionalidade de que se reveste, em nosso sistema jurídico, a prisão meramente processual do indiciado ou do réu, mesmo que se trate de crime hediondo ou de delito a este equiparado. - o excesso de prazo, quando exclusivamente imputável ao aparelho judiciário – não derivando, portanto de qualquer fato procrastinatório causalmente atribuível ao réu – traduz situação anômala que compromete a

"A duração prolongada, abusiva e irrazoável da prisão cautelar de alguém ofende, de modo frontal, o postulado da dignidade da pessoa humana, que representa – considerada a centralidade desse princípio essencial (CF art. 1º, III) – significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo".

O processo, ação estatal, pelo monopólio da jurisdição e por ser aquele meio para seu exercício, não pode subjugar o homem, transformando-se em um fim em si mesmo e o homem em seu objeto, pois isso o degradaria irremediavelmente, afrontando o valor-fonte constitucional da dignidade.

A dignidade da pessoa humana impõe o exercício da jurisdição por meio de um processo que respeite aqueles que dele utilizam-se para solução de seus conflitos, sem desequilíbrios e sujeições desnecessárias, sem prerrogativas injustificadas (ofensas). Com efeito, a duração indefinida do processo afeta a noção de proteção judicial efetiva e compromete a proteção à dignidade humana, na medida em que permite a transformação da parte em objeto do processo estatal, não em seu sujeito.

3.3 O devido processo legal como fundamento de um processo justo e efetivo

Nos termos do art. 5º, LIV da Constituição de 1988: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Trata-se da cláusula do Estado de Direito pela primeira vez explicitada em constituições brasileiras.

O devido processo legal (*due process of law*) manifesta-se no direito material (*substantive due process*) enquanto limitação aos excessos normativos do poder

efetividade do processo, pois além de tornar evidente o desprezo estatal pela liberdade do cidadão, frustra um direito básico que assiste a qualquer pessoa : o direito à resolução do litígio sem dilações indevidas (CF, art. 5º, LXXVIII) e com todas as garantias reconhecidas pelo ordenamento constitucional, inclusive a de não sofrer o arbítrio da coerção estatal representado pela privação cautelar da liberdade por tempo irrazoável ou superior àquele estabelecido em lei. – A duração prolongada, abusiva e irrazoável da prisão cautelar de alguém ofende, de modo frontal, o postulado da dignidade da pessoa humana, que representa – considerada a centralidade desse princípio essencial (CF, art. 1º, III) – significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo. Constituição Federal (art. 5º, incisos LIV e LXXVIII. EC 45/2004. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 7º, ns. 5 e 6) Doutrina. Jurisprudência. – O indiciado ou o réu, quando configurado excesso irrazoável na duração de sua prisão cautelar, não podem permanecer expostos a tal situação de evidente abusividade, ainda que se cuide de pessoas acusadas da suposta prática de crime hediondo (Súmula 697/STF), sob pena de o instrumento processual da tutela cautelar penal transmutar-se, mediante subversão dos fins que o legitimam, em inaceitável (e inconstitucional) meio de antecipação executória da própria sanção penal. Precedentes.

governamental e preservação do equilíbrio de sua atuação na elaboração e cumprimento das regras; e no direito processual (*procedural due process*) enquanto garantia de liberdade e justiça na sua aplicação.

A doutrina e jurisprudência americanas, a que se devem as mais expressivas reflexões sobre o tema, deduzem o princípio da razoabilidade e da racionalidade, do *substantive due process of law*, originário da cláusula *law of the land*, pedra de toque da Magna Carta inglesa, e conferem ao Poder Judiciário a função de controlar-lhe a observância no ato concreto¹¹⁰.

A maior sindicabilidade dos critérios discricionários escolhidos pelos poderes estatais (legislativo, administrativo ou judicial), nota da contemporaneidade, decorre historicamente da evolução e superação do *due process of law* de uma garantia processual-formal para uma garantia material-substantiva.

Essa evolução foi particularmente possível nos Estado Unidos da América pela confiança no Poder Judiciário (em contraposição à desconfiança no Poder Legislativo). Na Europa, ocorria o inverso: a desconfiança era no Poder Judiciário, aparelhado pela nobreza como instrumento de opressão do povo. Nesse contexto, constrói-se a doutrina republicana do *judicial review* segundo a qual os atos dos demais poderes podem ser revistos e mesmo invalidados pelo Poder Judiciário quando incompatíveis com a Constituição, sendo isto manifestação da separação de funções em um sistema moderno de governo. Essa evolução autorizou a Suprema Corte Americana a examinar a *reasonableness* (razoabilidade) e a *rationality* (racionalidade) das leis e dos atos do Poder Público¹¹¹.

A expressão é complexa, pelo que a apreensão de seu sentido preciso não se afigura tarefa simples. Na pertinente observação de CASTRO¹¹²: “*Due process* não pode ser aprisionado dentro dos traiçoeiros lindes de uma fórmula (...) é produto da história, da razão, do fluxo das decisões passadas (...). É um delicado processo de adaptação que inevitavelmente envolve o exercício de julgamento por aqueles a quem a Constituição confiou o desdobramento desse processo”.

Sem prejuízo dessa revelação, impõe-se reconhecer, nas palavras de BRAGA¹¹³, que: “o devido processo legal passou de garantia processual, à asseguradora de direitos fundamentais, notabilizando-se por seu aspecto material, que deu origem à máxima da razoabilidade”. Trata-

¹¹⁰ GOUVÊA, Marcos Antônio Maselli de Pinheiro. O princípio da razoabilidade na jurisprudência contemporânea da Cortes Norte-americanas. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. V, p. 93-124, mai./ago. 2000.

¹¹¹ BRAGA, Valeschka e Silva. **Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**. Curitiba: Juruá Editora, 2009, p. 54.

¹¹² CASTRO. Carlos Roberto Siqueira. **O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 56.

¹¹³ BRAGA, Valeschka e Silva. **Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**. Ob. cit. p. 55-56.

se do mais importante instrumento jurídico de proteção das liberdades públicas. E arremata: “A concepção do devido processo legal, hoje, denota uma garantia constitucional que assegura a tutela dos direitos fundamentais, na medida em que ninguém poderá ver seu âmbito individual limitado, senão mediante um processo regular”.

A razoabilidade, contida na noção de devido processo e desenvolvida a partir da abertura das normas jurídicas, é elemento de interpretação e justificação das escolhas dos intérpretes-aplicadores que buscam na argumentação o acolhimento de suas decisões (discursos)¹¹⁴. É por intermédio dela que se compatibilizam interesses com razões (lógica do razoável – Recaséns Siches), construindo-se um resultado aceitável, em superação da mera identificação de causas e efeitos (lógica formal), da racionalidade estrita¹¹⁵.

Razoabilidade implica congruência (adequação/necessidade) entre motivo, meio e fim de que decorre a noção de justa medida, justiça, racionalizadora de todos os demais valores. Imbrica-se, assim, com o princípio da finalidade e o valor legitimidade.

A jurisprudência do STF corrobora o entendimento doutrinário consolidado, como se constata do excerto do voto do relator CARLOS VELLOSO¹¹⁶:

"Abrindo o debate, deixo expresso que a Constituição de 1988 consagra o devido processo legal nos seus dois aspectos, substantivo e processual, nos incisos LIV e LV do art. 5º, respectivamente. (...) Due process of law, com conteúdo substantivo – *substantive due process* – constitui limite ao Legislativo, no sentido de que as leis devem ser elaboradas com justiça, devem ser dotadas de razoabilidade (*reasonableness*) e de racionalidade (*rationality*), devem guardar, segundo W. Holmes, um real e substancial nexos com o objetivo que se quer atingir. Paralelamente, *due process of law*, com caráter processual – *procedural due process* – garante às pessoas um procedimento judicial justo, com direito de defesa".

Em verdade, de rigor, bastaria a explicitação do princípio do devido processo legal pela Constituição e muitos de suas normas e regras seriam absolutamente despiciendas, pois apenas o enfatizam e o minudenciam, estando elas nele contidas.

A positivação originária do devido processo legal é doutrinariamente identificada no dever de observância da *law of the land*, prevista na Carta Magna das Liberdades¹¹⁷,

¹¹⁴ HART. Herbert L.A.. **O conceito de direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994, p. 137-149.

¹¹⁵ LIMA. Maria Rosynete. **Devido processo legal**. Porto Alegre Sérgio Antônio Fabris, 1999, p. 281.

¹¹⁶ ADIN 1.511-MC, julgamento em 16.10.1996, Plenário, DJ de 06.06.2003. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=347105&idDocumento=&codigoClasse=555&numero=1511&siglaRecurso=MC&classe=ADI> > Acesso em 2 julho 2010.

¹¹⁷ Disponível em < <http://www.usconstitution.net/otherdocs.html> > acesso em: 21 junho 2010. Cumpre observar que essa “Carta” partia de carta de liberdades anterior, pactuada por Henrique I e sua nobreza em 1.100, o que justifica o texto a ela (anterior) se referir reiteradamente. Da Magna Carta foram feitas cópias originais para os nobres e clero, o que permitiu a sobrevivência de alguns exemplares e do texto original até os nossos dias. Não há exemplar da carta de liberdades anterior.

outorgada pelo rei inglês João Sem Terra, em 1215, por imposição da nobreza, que estabelecia: “Ninguém poderá ser detido, preso ou despojado dos seus bens, costumes e liberdades, senão em virtude de julgamento de seus Pares *segundo as leis do país*” (tradução nossa)¹¹⁸. É curioso observar a ancestralidade da noção de Direito como limitação autoimposta pelo grupo social, revelada dos termos em que vazada a regra: subsunção às *leis do país*, do Estado, da Nação, fixadas pela sociedade à luz de suas experiências e necessidades. À noção expressa contrapõe-se a que lhe é contrária: lei do estrangeiro, do outro, de fora do grupo, da sociedade.

Ainda que se reconheça que o sentido estrito da expressão - *leis do país* - à época não corresponda ao que hoje lhe é atribuído, é forçoso admitir a relevância dessa inserção no elenco de direitos, verdadeira quebra de paradigma.

A Carta consagrava, ainda, e de modo explícito, o dever de administrar a jurisdição sem dilações indevidas ao estabelecer: “Não venderemos, nem recusaremos, nem dilataremos a quem quer que seja, a administração da justiça” (tradução nossa)¹¹⁹. Ressaem evidentes as noções de imparcialidade (*não venderemos*); acessibilidade (*nem recusaremos*); eficiência (*nem dilataremos*) e impessoalidade (*a quem quer que seja*) da prestação jurisdicional (*administração da justiça*).

O termo hoje consagrado *devido processo legal*, no entanto, como observa NERY JUNIOR¹²⁰, somente foi utilizado no “Statute of Westminster of the Liberties of London”, lei inglesa de 1354, editada no reinado de Eduardo III, por legislador desconhecido.

A garantia foi incorporada à Constituição Federal Americana (1787)¹²¹ por meio das emendas 5^o (1791 - *Bill of Rights*) e 14^a (1868), ainda que já constasse de algumas constituições estaduais (Maryland e Carolina do Norte, novembro e dezembro de 1776; Vermont, julho de 1777; Massachusetts, outubro de 1780 e New Hampshire, junho de 1784) que estabelecem respectivamente:

Ninguém será detido para responder por crime capital, ou outro crime infamante, salvo por denúncia ou acusação perante um Grande Júri, exceto tratando-se de casos que, em tempo de guerra ou de perigo público, ocorram nas forças de terra ou mar, ou na milícia, durante serviço ativo; ninguém poderá pelo mesmo crime ser duas vezes ameaçado na sua vida ou saúde; nem ser obrigado em qualquer processo criminal a servir de testemunha

¹¹⁸ No original: “No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any other way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgement of his equals or by the law of the land”.

¹¹⁹ No original: “To no one will we sell, to no one deny or delay right or justice”.

¹²⁰ NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 26.

¹²¹ Disponível em < <http://www.usconstitution.net/const.html> > acesso em: 21 junho 2010.

contra si mesmo; nem ser privado da vida, liberdade, ou bens, sem o devido processo legal; nem a propriedade privada poderá ser expropriada para uso público, sem justa indenização.(tradução nossa)¹²²

Nenhum Estado poderá fazer ou executar leis restringindo os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos, nem deve privar qualquer pessoa da vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal, nem negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igual proteção das leis. (tradução nossa)¹²³

A cláusula do *due process of law*, como reconhecida atualmente pela doutrina e jurisprudência, traduz-se nas seguintes prerrogativas, essenciais à sua configuração: (a) direito ao processo (garantia de acesso ao Poder Judiciário); (b) direito à citação e ao conhecimento prévio do teor da acusação; (c) direito a um julgamento público e célere, sem dilações indevidas; (d) direito ao contraditório e à plenitude de defesa (direito à autodefesa e à defesa técnica); (e) direito de não ser processado e julgado com base em leis *ex post facto*; (f) direito à igualdade entre as partes; (g) direito de não ser processado com fundamento em provas revestidas de ilicitude; (h) direito ao benefício da gratuidade; (i) direito à observância do princípio do juiz natural; (j) direito ao silêncio (privilégio contra a autoincriminação); e (l) direito à prova. O direito do réu à observância, pelo Estado, da garantia pertinente ao *due process of law*, materializa expressão concreta do direito de defesa, elevado acatamento do plexo constitucional que a assegura.

Destaque-se que a jurisdição, função de dizer o direito para o caso concreto, cometida ao Poder Judiciário, é consequência, não causa do direito ao devido processo legal. É porque a solução de conflitos deve seguir uma forma normativamente estabelecida, como garantia, que se especifica quem e como deverá ser dirimido o conflito, não o contrário. Ainda que mais não fosse, a garantia do devido processo legal precede historicamente o instituto da jurisdição. Nas palavras de CANOTILHO¹²⁴: “a idéia de um *due process* jurisdicional (...) esteve na origem da sedimentação da justiça processual e procedimental [e] é hoje agitada a propósito da conformação justa e adequada do direito à tutela jurisdicional”.

¹²² No original: “No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the Militia, when in actual service in time of War or public danger; nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation”.

¹²³ No original: “No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws”.

¹²⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Ob. cit., p. 463.

Cumpra relembrar com ROCHA¹²⁵ que processo “é a sequência de atos praticados pelos órgãos judiciários e pelas partes, necessário à produção de um resultado final, que é a concretização do direito, ou seja, sua realização no caso concreto e em última instância”. É da sua essência a complexidade, pela multiplicidade de atos que o compõem; a interdependência, pela concatenação existente entre eles; a progressividade, pela evolução à produção do resultado final e a temporalidade, pois tudo isso se realiza no tempo.

O reconhecimento de que o direito à razoável duração do processo está contido no direito ao devido processo legal, sendo dele uma de suas manifestações concretas, consolidou-se na jurisprudência, especialmente a construída a partir de precedentes de natureza criminal como se constata da esclarecedora decisão Min. Celso de Mello do STF¹²⁶, a seguir transcrita:

¹²⁵ ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria Geral do Processo**. Ob. cit., p. 221.

¹²⁶ HC 99289 MC/RS, Min. Celso de Mello, julg. Em 02.06.2009, pub. DJE-104, de 05.06.2009. Disponível em [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(mc\(99289.NUME.%20OU%2099289.DMS.\)\(CELSE%20DE%20MELLO\).NORL.%20OU%20\(CELSO%20DE%20MELLO\).NPRO.\)\)%20NAO%20S.PRES.&base=baseMonocraticas](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(mc(99289.NUME.%20OU%2099289.DMS.)(CELSE%20DE%20MELLO).NORL.%20OU%20(CELSO%20DE%20MELLO).NPRO.))%20NAO%20S.PRES.&base=baseMonocraticas). Acesso em 20 julho 2010. EMENTA: 'HABEAS CORPUS'. DENEGAÇÃO DE MEDIDA LIMINAR. SÚMULA 691/STF. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL QUE AFASTA, NO CASO, A RESTRIÇÃO SUMULAR. RETARDAMENTO EXCESSIVO (UM ANO E 2 MESES) DO JULGAMENTO, PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DO MÉRITO DO 'WRIT' LÁ IMPETRADO. PRISÃO CAUTELAR DECRETADA COM FUNDAMENTO NA GRAVIDADE OBJETIVA DO CRIME E NA RECUSA DA PACIENTE EM RESPONDER AO INTERROGATÓRIO JUDICIAL A QUE FOI SUBMETIDA. INCOMPATIBILIDADE DESSES FUNDAMENTOS COM OS CRITÉRIOS FIRMADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE PRIVAÇÃO CAUTELAR DA LIBERDADE INDIVIDUAL. DIREITO DO INDICIADO/RÉU AO SILÊNCIO. DIREITO - QUE TAMBÉM LHE ASSISTE - DE NÃO SER CONSTRANGIDO A PRODUIR PROVAS CONTRA SI PRÓPRIO. DECISÃO QUE, AO DESRESPEITAR ESSA PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL, DECRETA A PRISÃO PREVENTIVA DA ACUSADA. INADMISSIBILIDADE. NECESSIDADE DE RESPEITO E OBSERVÂNCIA, POR PARTE DE MAGISTRADOS, TRIBUNAIS E ÓRGÃOS DE PERSECUÇÃO PENAL, DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS ASSEGURADOS A QUALQUER INVESTIGADO, INDICIADO OU RÉU. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

- O direito ao julgamento sem dilações indevidas qualifica-se como prerrogativa fundamental que decorre da garantia constitucional do 'due process of law'.

- O réu - especialmente aquele que se acha sujeito a medidas cautelares de privação da sua liberdade - tem direito subjetivo de ser julgado, pelo Poder Judiciário, dentro de prazo razoável, sem demora excessiva nem dilações indevidas. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Art. 7º, ns. 5 e 6). Doutrina. Jurisprudência.

- O excesso de prazo, quando exclusivamente imputável ao aparelho judiciário - não derivando, portanto, de qualquer fato procrastinatório causalmente atribuível ao réu - traduz situação anômala que compromete a efetividade do processo, pois, além de tornar evidente o desprezo estatal pela liberdade do cidadão, frustra um direito básico que assiste a qualquer pessoa: o direito à resolução do litígio, sem dilações indevidas, em tempo razoável e com todas as garantias reconhecidas pelo ordenamento constitucional. Doutrina. Precedentes.

- A recusa em responder ao interrogatório policial e/ou judicial e a falta de cooperação do indiciado ou do réu com as autoridades que o investigam ou que o processam traduzem comportamentos que são inteiramente legitimados pelo princípio constitucional que protege qualquer pessoa contra a auto-incriminação, especialmente a pessoa exposta a atos de persecução penal. O Estado - que não tem o direito de tratar suspeitos, indiciados ou réus como se culpados fossem (RTJ 176/805-806) - também não pode constrangê-los a produzir provas contra si próprios (RTJ 141/512). Aquele que sofre persecução penal instaurada pelo Estado tem, dentre outras prerrogativas básicas, o direito (a) de permanecer em silêncio, (b) de não ser compelido a produzir elementos de incriminação contra si próprio nem constrangido a apresentar provas que lhe comprometam a defesa e (c) de se recusar a participar, ativa ou passivamente, de procedimentos probatórios que lhe possam afetar a esfera jurídica, tais como a reprodução simulada do evento delituoso e o fornecimento de padrões gráficos ou de padrões vocais, para efeito de perícia criminal (HC 96.219-MC/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Precedentes.

“Tenho ressaltado, em diversos julgamentos, que o réu – especialmente aquele que se acha sujeito, como sucede com a ora paciente, a medidas cautelares de privação de sua liberdade – tem o direito público subjetivo de ser julgado, pelo Poder Público, dentro de um prazo razoável, sob pena de caracterizar-se situação de injusto constrangimento ao seu *status libertatis* (HC 84.254/PI, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.). Como bem acentua José Rogério Cruz e Tucci (*Tempo e Processo – Uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual – civil e penal*, p. 87/88, item n. 3.5, 1998, RT), ‘o direito ao processo sem dilações indevidas’ – além de qualificar-se como prerrogativa reconhecida por importantes Declarações de Direitos (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, art. 7º, n. 5 e 6; Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, art. 5, n. 3, v.g.) – representa expressiva consequência de ordem jurídica que decorre da cláusula constitucional que a todos assegura a garantia do devido processo legal. Isso significa, portanto, que o excesso de prazo, analisado na perspectiva dos efeitos lesivos que dele emanam – notadamente daqueles que afetam, de maneira grave, a posição jurídica de quem se acha cautelarmente privado de sua liberdade – traduz, na concreção de seu alcance, situação configuradora de injusta restrição à garantia constitucional do *due process of law*, pois evidencia, de um lado, a incapacidade do Poder Público de cumprir o seu dever de conferir celeridade aos procedimentos judiciais e representa, de outro, ofensa inequívoca ao *status libertatis* de quem sofre a persecução penal movida pelo Estado”.

A necessidade de eliminar as dilações processuais indevidas decorre da garantia do devido processo legal, meio para justiça e efetividade das decisões. Justo e efetivo é o processo estruturado procedimentalmente de modo adequado, vale dizer, que respeita o princípio da igualdade material entre partes e, assim, viabiliza solução justa. Outra não é a conclusão de CHIARLONI¹²⁷ quando assevera:

“(...) o direito de ação dos cidadãos resulta vulnerado se o sistema não for bem sucedido em garantir uma razoável duração do processo. (...) o processo é justo na medida em que seja estruturado de modo a endereçar-se a produzir sentenças justas, ou seja, respondam ao duplo critério de verdade da correta solução seja das questões de fato seja das questões de direito (...)”.

- O exercício do direito contra a auto-incriminação, além de inteiramente oponível a qualquer autoridade ou agente do Estado, não legítima, por efeito de sua natureza eminentemente constitucional, a adoção de medidas que afetem ou restrinjam a esfera jurídica daquele contra quem se instaurou a 'persecutio criminis', notadamente a decretação de sua prisão cautelar.

- A prática do direito ao silêncio, que se revela insuscetível de qualquer censura policial e/ou judicial, não pode ser desrespeitada nem desconsiderada pelos órgãos e agentes da persecução penal, porque o exercício concreto dessa prerrogativa constitucional 'além de não importar em confissão 'jamais poderá ser interpretado em prejuízo da defesa. Precedentes. Medida cautelar deferida.

¹²⁷ CHIARLONI, Sergio. *Giusto processo, garanzie processuali, giustizia della decisione*. **Revista de Processo**, v. 152. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 87-108, out. 2007, p. 99, 102/103. No original: “(...) il diritto di azione dei cittadini risulta vulnerato se il sistema non riesce a garantire una durata ragionevole dei processi. (...) il processo è giusto nella misura in cui sia strutturato in modo da indirizzarsi a produrre sentenze giuste, ossia rispondenti al doppio criterio di verità della corretta soluzione sia delle questione di fatto che della questione di diritto (...)”.

Os conceitos de processo ou julgamento justo, equitativo ou que se rege pelo devido procedimento estabelecido em lei correspondem-se, uma vez que contém valores-sínteses da civilização e da democracia contemporâneas, fundamentando-se na mesma ideia de justiça. Nesse sentido, manifesta-se COMOGLIO¹²⁸:

(...) o fato de a noção de “justo processo” – com seu potencial de valores, expressos ou implícitos, pertencer à cultura e à tradição internacional do “julgamento justo”, do “devido processo legal” ou do “processo equitativo” – ser hoje textualmente consagrada em um preceito constitucional autônomo, não a priva de conseqüências sistêmicas. Essa noção, como tal, é destinada a exercer reflexos vinculantes seja sobre a interpretação analítica, seja sobre a aplicação coordenada de qualquer garantia, subjetiva ou estrutural, (...) exatamente porque essa se configura como síntese superior (...) de mais valores subjacentes e de uma bem determinada ideologia de justiça, resultante de escolhas fundamentais da civilização e da democracia, que pertence, por tradição milenar, ao direito natural.

É de reconhecer-se que o termo “justo processo” vem designando na doutrina estrangeira o gênero do qual derivam os direitos fundamentais processuais, à semelhança do “devido processo legal” na tradição brasileira. Conforme RIGHI¹²⁹: “o direito fundamental ao justo processo representa o equilíbrio entre a efetividade da tutela jurisdicional (celeridade no acesso à justiça) e a segurança jurídica (devido processo legal)”.

Na lição de TUCCI¹³⁰: “Conclui-se, portanto, que, também em nosso País, o direito ao processo sem dilações indevidas, como corolário do devido processo legal, vem assegurado ao membro da comunhão social por norma de aplicação imediata [inc. LIV, do art. 5º, CF]”.

3.4 A evolução da positivação do direito à razoável duração do processo

Embora regra implícita do devido processo legal, atualmente, com especialidade após a Segunda Guerra Mundial, o direito à duração razoável do processo vem sendo reiterado, de

¹²⁸ COMOGLIO, Luigi Paolo. *Il “giusto processo” civile in Itália e in Europa*. **Revista de Processo**, v. 116. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 97-158, jul.-ago 2004, p. 155/156. No original: “(...) il fatto che la nozione di ‘giusto processo’ – com la sua carica potenziale di valori, espressi o inespressi, appartenenti alla cultura ed alle tradizioni internazionali del *fair trial*, del *due processo of law* ou del *process équitable* – sia oggi testualmente consacrata in un precepto costituzionale a sé stante, non è comunque privo di conseguenze sistematiche. Quella nozione, come tale, è destinata ad esercitare riflessi vincolanti sia sull’interpretazione analítica, sia sull’applicazione coordinata di qualsiasi garanzia, soggettiva o strutturale, (...) próprio perché essa si configura quale sintesi superiore (...) di più valori sottesi ad una bem determinada ideologia di giustizia, nonché quale risultante di talune scelte fondamentali di civiltà e di democrazia, che appartengono, per millenaria tradizione, alla *natural justice*”.

¹²⁹ RIGHI, Eduardo. **Direito fundamental ao justo processo nas tutelas de urgência**. Curitiba: Juruá, 2007, p. 235-237.

¹³⁰ TUCCI, Rogério Lauria; TUCCI, José Rogério Cruz e. **Devido processo legal e tutela jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 105.

modo mais ou menos explícito, seja no ordenamento jurídico internacional, seja nos nacionais, como se examina, a seguir.

3.4.1 Nos instrumentos jurídicos internacionais

Cumpra, assim, inicialmente, o exame dos principais instrumentos jurídicos de tutela internacional de direitos do homem para neles identificar a efetiva instituição de um direito à razoável duração do processo.

Embora presentes em documentos anteriores, importa considerar os instrumentos jurídicos posteriores a Segunda Grande Guerra (1938/1945), fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, decorrente das atrocidades cometidas pelo nazismo. Esse movimento fortaleceu a ideia de que a proteção de tais direitos não deve reduzir-se à atuação exclusiva dos estados nacionais, implicando revisão da tradicional noção de soberania, permitindo-se intervenções de monitoramento e responsabilização internacionais; e no reconhecimento de que os indivíduos têm direito à proteção internacional de seus direitos¹³¹.

O direito migrou das “declarações”, proclamações de princípios abstratos de interesse geral para as “convenções”, instrumentos multilaterais de fixação de responsabilidades, que lhes incorpora os valores.

Históricamente, o primeiro acordo internacional sobre direitos humanos, firmado antes mesmo da Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada seis meses depois, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem¹³², aprovada na IX Conferência Internacional Americana, realizada em 30 de abril de 1948, estabeleceu que:

Artigo XVIII. Toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve poder contar, outrossim, com processo simples e breve, mediante o qual a justiça a proteja contra atos de autoridade que violem, em seu prejuízo, qualquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.

(...)

Artigo XXV. (...) . Todo indivíduo, que tenha sido privado da sua liberdade, tem o direito de que o juiz verifique sem demora a legalidade da medida, e de que o julgue sem protelação injustificada, ou, no caso contrário, de ser posto em liberdade.

¹³¹ PIOVESAN, Flávia. “Direitos Humanos e a jurisdição constitucional internacional” in **Constituição e Democracia**: Estudos em Homenagem ao Prof. J.J Canotilho, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 119 e s..

¹³² Disponível em < http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/b.Declaracao_Americana.htm > acesso em 22 junho 2010.

É reverberada a necessidade de simplicidade do procedimento judicial e brevidade na tramitação do processo. A regra geral contida no artigo XVIII é reiterada, especificamente, em relação ao processo penal no artigo XXV, destacando-se a inadmissibilidade da protelação injustificada.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, por sua vez, estabelece no artigo 8º: “Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei”¹³³.

O remédio efetivo de que trata a norma é de ser compreendido como o adequado, capaz de tutelar o direito fundamental violado ou na iminência de sê-lo. A ideia de adequação é ampla, incluindo a de cunho temporal.

A Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais¹³⁴ de 1950, com vigência a partir de 1953, primeiro instrumento a conceber a razoável duração do processo como um direito subjetivo, de caráter autônomo, de todos os membros da coletividade, prevê:

Art. 6º - Direito a um processo equitativo

I - Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de caráter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. (Tradução nossa)¹³⁵

A Convenção Americana Sobre Direitos Humanos¹³⁶ de 1969, também contempla o direito à razoável duração do processo, ora como um direito pessoal, ora como uma garantia procedimental, como se constata nas transcrições, a seguir:

Artigo 7º - Direito à liberdade pessoal

5. Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que

¹³³ Disponível em < http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php > acesso em: 22 junho 2010.

¹³⁴ Disponível em < <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/005.htm> > acesso em: 22 junho 2010.

¹³⁵ No original (também disponível em inglês): “Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle

¹³⁶ Disponível em < http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm > acesso em 22 junho 2010.

prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.

6. Toda pessoa privada da liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente, a fim de que este decida, sem demora, sobre a legalidade de sua prisão ou detenção e ordene sua soltura se a prisão ou a detenção forem ilegais.

Artigo 8º - Garantias judiciais

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

Artigo 25º - Proteção judicial

1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000, prevê em seu art. 47: “Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei”.¹³⁷

Como se constata do exame das normas citadas, o direito fundamental à razoável duração do processo encontra-se suficientemente reconhecido e consignado na ordem jurídica internacional.

A diversidade de expressões utilizadas para veiculação da *mens legis*, que evoluiu de “processo simples e breve sem protelação injustificada”, de objetividade e clareza inegáveis, porém desprovida de tecnicidade; passando por “remédio efetivo”, de vagueza comprometedora, até “causa examinada num prazo razoável”, de mais elevado rigor técnico, revela a maturação doutrinária acerca do tema ao longo do tempo.

A adesão às várias declarações e cartas e principalmente às convenções obrigam os países signatários a lhes tornar efetivos os princípios e regras. Os movimentos sociais e políticos têm, assim, sob essa premissa, obtido a responsabilização internacional pelas omissões dos países signatários nesse tocante. A responsabilização nacional, por sua vez, decorre do reconhecimento da incorporação desse direito ao ordenamento interno pela ratificação do instrumento internacional, conforme a regra vigente para o país considerado ou de alteração legislativa com a positivação nos ordenamentos nacionais.

¹³⁷ Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PT:PDF> > acesso em: 22 junho 2010.

3.4.2 *Em algumas constituições nacionais*

O exame de algumas Constituições nacionais revela a preocupação do legislador constituinte em assegurar a duração razoável do processo. Nesse passo serão examinadas as Constituições dos Estados Unidos, pela precedência histórica e forte influência na tutela de direitos individuais; do Canadá, por refletir dialeticamente a contraposição entre o direito anglo-saxão e romano, por sua colonização anglo-francesa; do México, Chile e Argentina, por serem herdeiros do direito ibérico e por apresentarem situação social, econômica e política assemelhadas; de Portugal e Espanha pela influência de colonizadores da América Latina e, finalmente, da Itália, pela influência no direito processual brasileiro.

A 6ª Emenda à Constituição Americana¹³⁸ (1791) estabelece: “Em toda persecução criminal, o acusado gozará do direito a um julgamento rápido e público, por um júri imparcial (...)” (tradução nossa)¹³⁹. Ainda que se refira expressamente à regra a responsabilização penal, não cível, contém princípios gerais de aplicação indistinta, com efeito, não se pode dizer que a celeridade e também a publicidade apliquem-se apenas a causas de uma dada natureza (penal) e não a outra (cível). Justifica-se historicamente essa referência pelo fato de os abusos dos quais advieram as garantias e direitos fundamentais terem sido mais veementemente perpetrados na seara da privação da liberdade e restrição de direitos.

A Constituição Canadense¹⁴⁰ (1867, reformas até 1982) estabelece no item 11, “b”: “Qualquer pessoa acusada de um delito tem o direito (b) de ser julgada num prazo razoável”¹⁴¹. A regra, impessoal e isonômica, não distingue a natureza da responsabilização (cível ou criminal), ainda que se refira ao termo “acusação”, próprio da seara penal. É que o termo é de ser interpretado de forma ampla a abranger todas as imputações normativas possíveis (legais, lícitas e ilícitas). Por imputações, entendam-se todas as atribuições de condutas que impliquem sujeições e consequências jurídicas.

A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (1917, reformas até 2010)¹⁴², estabelece no art. 17 que: “Toda pessoa tem direito a que se lhe administre justiça por tribunais que sejam expeditos para implementá-la nos prazos e termos que fixem as leis,

¹³⁸ Disponível em < <http://www.usconstitution.net/const.html> > acesso em 22 junho 2010.

¹³⁹ No original: “In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy and public trial, by an impartial jury (...)”.

¹⁴⁰ Disponível em < http://laws.justice.gc.ca/en/const/9.html#anchors:7-bo-ga:l_I > acesso em 23 junho 2010.

¹⁴¹ No original: “Any person charged with an offence has the right (b) to be tried within a reasonable time”.

¹⁴² Disponível em < <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> > acesso em 23 junho 2010.

emitindo-se suas resoluções de maneira pronta, completa e imparcial” (tradução nossa)¹⁴³. Nessa previsão constitucional, releva observar que os parâmetros para medição da “prontidão” e “expedição” da conduta judicial foram, com acerto, remetidos ao legislador infraconstitucional, apto à identificação de critérios adequados.

A Constituição Política da República do Chile (1980, reformas até 2005)¹⁴⁴ estabelece no art. 19, 3º, que trata da igual proteção da lei no exercício de seus direitos que: “Toda sentença de um órgão que exerça jurisdição deve fundar-se em um processo prévio legalmente tramitado. Competirá ao legislador estabelecer sempre as garantias de um procedimento e uma investigação racionais e justos”¹⁴⁵ (tradução nossa). O dever de celeridade decorre da justiça e racionalidade exigidas da lei prévia que regerà a tramitação do processo judicial, com efeito, demora injustificada desequilibra as partes conflitantes e gera injustiça, o que comprometerá o dever de logicidade, razão, imposto ao legislador.

A Constituição Nacional da Argentina (1853, reformas até 1994)¹⁴⁶, art. 43, estabelece:

“Toda pessoa pode interpor ação expedita e rápida de amparo, sempre que não exista outro meio judicial mais idôneo, contra ato ou omissão de autoridades públicas ou de particulares, que de forma atual ou iminente lesione, restrinja, altere ou ameace, com arbitrariedade ou ilegalidade manifesta, direitos e garantias reconhecidos por esta Constituição, um tratado ou uma lei”. (tradução nossa)¹⁴⁷

Apesar da celeridade no texto acima referir-se a uma específica ação constitucional – *juicio de amparo* – é de reconhecer-se sua extensão às demais, ainda que de matriz infraconstitucional. Isto porque o dever de celeridade decorre da necessidade da tutela e da relevância do direito a ser tutelado, não do rito ou procedimento ínsito à ação escolhida.

A Constituição da República Portuguesa¹⁴⁸ (1976, reformas até 2005) estabelece no art. 20 – acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva – itens 4 e 5, que:

¹⁴³ No original: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”.

¹⁴⁴ Disponível em < <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> > acesso em 23 junho 2010.

¹⁴⁵ No original: “Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”.(na redação da Lei 19.519/1997)

¹⁴⁶ Disponível em < <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/capitulo2.php> > acesso em 23 junho 2010.

¹⁴⁷ No original: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley”.

¹⁴⁸ Disponível em < <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Portugal/SistemaPolitico/Constituicao/Pages/default.aspx> > acesso em 23 junho 2010.

“4. Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo;

5. Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos”.

O direito à razoável duração do processo é associado pelo constituinte português à justiça do caso concreto – *aequitas*, aquele ideal ético amorfo latente no imaginário social que pode ou não se harmonizar com o direito positivo. O meio de alcançá-las – justiça e equidade – é por meio da celeridade, calcada na eletividade, que torna efetiva e conseqüentemente útil à tutela jurisdicional dos direitos. Ao legislador infraconstitucional, cabe a fixação dos meios para celeridade.

A Constituição da Espanha¹⁴⁹ (1978) estabelece no art. 24, 1 e 2, que:

1. Todas as pessoas têm direito a obter a tutela efetiva dos juízes e tribunais no exercício de seus direitos e interesses legítimos, sem que, em nenhum caso, possa produzir-se sem defesa;

2. Assim mesmo, todos têm direito ao Juiz ordinário predeterminado pela lei, a defesa e a assistência de advogado, a ser informado da acusação formulada contra eles, a um processo público sem dilações indevidas e com todas as garantias, a utilizar os meios de prova pertinentes para sua defesa, a não declarar contra si mesmos, a não se confessar culpados e à presunção de inocência¹⁵⁰. (traduções nossas)

Também o constituinte espanhol associou efetividade da tutela jurisdicional a processo sem dilações indevidas, reconhecendo a importância inexorável do tempo na regência do interesse da parte.

A Constituição da República Italiana¹⁵¹ (1947) estabelece no art. 111, inserido pela Legge Costituzionale de 23 de novembro de 1999, que: “A jurisdição se atua mediante o justo processo regulado pela lei; A lei assegura a duração razoável”¹⁵².

¹⁴⁹

Disponível

em

<

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=15&fin=29&tipo=2> > Acesso em: 21 junho 2010.

¹⁵⁰ No original: “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia”.

¹⁵¹

Disponível

em

<

http://www.cortecostituzionale.it/istituzione/lacorte/fontinormative/lacostituzione/costituzione_parte_ii.asp > Acesso em 22 junho 2010.

¹⁵² No original: “La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. (...) La legge ne assicura la ragionevole durata”.

A duração razoável do processo foi reconhecida pelo constituinte italiano como meio para o exercício da jurisdição “justa”, aquela capaz de atingir o fim a que se destina: a solução do conflito de interesses e a pacificação social.

A alteração empreendida pela referida emenda de 1999 à Constituição italiana, impende esclarecer, decorreu de repetidas condenações a pagar indenizações por violação à razoável duração do processo pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos – TEDH. Foi, ainda, alterada a legislação infraconstitucional para nela inserir-se a regulamentação aos pedidos de indenização às cortes internas (mediante Lei nº 89, de 24 de março de 2001, chamada *Legge Pinto*)¹⁵³.

3.4.3 Nas Constituições Brasileiras

No Brasil, a primeira referência constitucional ao direito à celeridade processual remonta à Constituição de 1934¹⁵⁴, omissas que foram as Constituições de 1824 (imperial) e de 1891 (republicana), que estabeleceu no capítulo dos direitos e garantias individuais, base tórico-positiva do estado social brasileiro, *verbis*:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

35) A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, (...)

A referência é genérica, pelo que impõe a conclusão de que o constituinte referiu-se a processos judiciais e administrativos, com efeito, o termo repartições públicas, ainda que hodiernamente em desuso, e, em princípio, inusual para o Poder judiciário, diz historicamente com a divisão das atribuições do poder estatal entre órgãos (e posteriormente entre entidades) da Administração. A expressão, assim, presta-se à identificação, também, dos órgãos jurisdicionais (juízos, turmas, câmaras, seções). Ademais, esdrúxula seria a interpretação que concluísse pelo direito/dever de celeridade no âmbito administrativo e não no judicial.

Diversamente do que é amplamente aceito pela doutrina atual, a interpretação contemporânea à sua edição não reconhecia densidade à regra, reconhecendo-a: “Trata-se de

¹⁵³ HOFFMAN, Paulo. **Razoável Duração do Processo**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 52-53.

¹⁵⁴ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm > acesso em 26 junho 2010.

simples preceito programático, de sugestão constitucional aos legisladores ordinários. Nenhum direito subjetivo nasce dele”, na afirmação de PONTES DE MIRANDA¹⁵⁵.

Mesmo a Constituição de 1937¹⁵⁶, ditatorial, determinava o rápido andamento dos processos quando se referia à redistribuição decorrente da extinção da Justiça Federal e transição para nova organização judiciária, *verbis*:

Art 185 - O julgamento das causas em curso na extinta Justiça Federal e no atual Supremo Tribunal Federal será regulado por decreto especial que prescreverá, do modo mais conveniente ao rápido andamento dos processos, o regime transitório entre a antiga e a nova organização judiciária estabelecida nesta Constituição.

De igual modo, a Constituição de 1946¹⁵⁷, redemocratizadora, previu no capítulo dos direitos e garantias individuais:

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 36 - A lei assegurará:

I - o rápido andamento dos processos nas repartições públicas;

Comentando o artigo, PONTES DE MIRANDA¹⁵⁸, após reiterar a noção vigente à época de que se tratava de norma programática, sem elevada força concreta, obtempera: “Direito constitucional subjetivo nasce dele: o de pedir-se, por exemplo, que a Justiça fixe prazo, de acordo com a matéria”.

As Constituições de 1967 e de 1969 omitiram-se quanto ao tratamento expresso do tema.

Seguindo a trilha de vários diplomas constitucionais contemporâneos, como assaz demonstrado, também a Constituição Federal de 1988, mediante inserção do inciso LXXVIII no art. 5º, por meio da Emenda Constitucional 45/2004, estabelece: “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

¹⁵⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** [1934]. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, s/d. p. 271.

¹⁵⁶ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm > acesso em 26 junho 2010.

¹⁵⁷ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm > acesso em 26 junho 2010.

¹⁵⁸ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960, t. V., p. 387.

O constituinte derivado brasileiro estruturou o direito à razoável duração do processo com as notas da impessoalidade e generalidade, com efeito, alcança a todas as pessoas, não a uma categoria, como ocorria, p.x, com a preferência de tramitação assegurada aos idosos (maiores de 65 anos - Lei 10.173/2001, maiores 60 anos - Lei 10.741/2003 – Estatuto do Idoso), e a todos os processos, administrativos e jurisdicionais (de jurisdição contenciosa ou voluntária), de todas as instâncias e graus de jurisdição. De ressaltar-se o caráter eminentemente instrumental da norma revelado pela sua parte final ao assegurar concomitantemente “os meios que garantam a celeridade de sua [do processo] tramitação”. A norma explicita o imbricamento entre meio e fim, e impõe aos poderes públicos seu acatamento. Com propriedade, assevera VIANA¹⁵⁹:

A idéia de propiciar um processo de duração razoável deverá ser observada tanto quanto ao aspecto de *prover* a justiça com meios materiais e procedimentos legais aptos a propiciar a almejada celeridade, como em relação à atuação atenta dos órgãos competentes (monocráticos, colegiados) na realização do processo sem delongas desnecessárias.

Uma observação impõe-se preliminarmente: embora se interrelacionem razoável duração do processo e celeridade processual não se confundem. A celeridade, ainda que recomendável e tendente, em princípio, ao cumprimento da razoabilidade na tramitação, não é suficiente, em um extremo, ou possivelmente adequada ao caso concreto, em outro. A causa objeto do processo pode carecer de maturação – técnica, político-social – que seria prejudicada pela celeridade pura e simples. Razoável duração é a justa, efetiva e adequada ao processo que se considera.

Cumpra observar que, antes mesmo da alteração veiculada pela EC 45/2004, o direito fundamental à razoável duração do processo já se encontrava implicitamente previsto na Constituição, corolário imediato do devido processo legal e mediato da dignidade da pessoa humana, como assentado anteriormente.

Questão de relevo é saber se, em verdade, já não teria sido referido direito incorporado expressamente à Constituição com a adesão, em 26 de maio de 1992, ratificação, em 25 de setembro de 1992 e promulgação por meio do Decreto nº 678, em 9 de novembro de 1992, da Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica de 22 de novembro de 1969, uma vez que, como já referido, o prevê expressamente. A resposta à

¹⁵⁹ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Da Duração Razoável do Processo. **Revista Dialética de Direito Processual**. São Paulo, n. 34, p. 53- 68, jan. 2006, p. 59.

indagação impõe a verificação da posição hierárquica reconhecida aos tratados e convenções internacionais em face da Constituição.

Sobre o *status* normativo dos tratados internacionais formaram-se quatro correntes: a que lhes reconhece posição supraconstitucional; constitucional; supralegal e legal ordinária¹⁶⁰.

Afaste-se preliminarmente a que lhes reconhece *status* supraconstitucional, pois incompatível com sistema regido pelo princípio da supremacia formal e material da Constituição sobre todo o ordenamento¹⁶¹, de que é exemplo o brasileiro. Estivessem acima da Constituição, os tratados não estariam submetidos ao processo constitucional para incorporação ao ordenamento nacional (celebração, aprovação pelo Poder Legislativo, ratificação pelo Poder Executivo¹⁶²) e ao controle de constitucionalidade, como estabelecido pelo art. 102, III, b, CF¹⁶³.

De igual modo, é de ser afastada a que lhes reconhece *status* constitucional¹⁶⁴, fundada na interpretação da regra plasmada no § 2º do art. 5º da CF¹⁶⁵, considerada cláusula aberta de recepção de novos direitos fundamentais e na aplicabilidade imediata¹⁶⁶, pois a própria Constituição estabelece que somente ostentarão eles tal *status*, se aprovados segundo o regramento estabelecido pelo § 3º do citado artigo 5º, introduzido pela EC nº 45/2004¹⁶⁷, o que, a contrário senso, significa que, em princípio, ostentam *status* infraconstitucional. Gize-se que a alteração constitucional empreendida pela EC nº 45/2004 é de ser compreendida como elevação não redução de *status* dos instrumentos internacionais, pois concluir de modo diverso implicaria aceitação do poder de retrocesso do constituinte derivado em matéria de direitos fundamentais, o que não encontra fundamento na doutrina.

¹⁶⁰ Sobre o tema, ANDREOLA, Susana Cordenonsi. *Tratados internacionais no Direito Brasileiro e argentino. Revista de Direito Constitucional e internacional*. São Paulo, n. 67, p. 279-318, abr.-jun. 2009.

¹⁶¹ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990, p. 517.

¹⁶² A ratificação do tratado internacional enseja a expedição de decreto que produz os seguintes efeitos: promulgação; publicação oficial do texto e executoriedade.

¹⁶³ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;

¹⁶⁴ Corrente defendida no Brasil, dentre outros por: KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. *Hierarquia dos tratados internacionais em face do ordenamento jurídico interno: um estudo sobre a jurisprudência do STF. Revista da ESMAFE 5ª Região*, Recife, n. 14, p. 145-163, mar. 2007, p. 146; ANNONI, Danielle. *Direitos Humanos e acesso à Justiça no direito internacional*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 167; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasília, v. 46, n. 182, p. 27-54, jul./dez. 1993, p. 37

¹⁶⁵ § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

¹⁶⁶ § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

¹⁶⁷ § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

A que lhes reconhece *status* legal ordinário fundamenta-se na decisão proferida pelo STF no RE nº 80.004/SE, Rel. Min. Xavier de Albuquerque, Rel. para o acórdão Min. Cunha Peixoto, julgado em 1º.06.1977 e publicado em 29.12.1977, *leading case* no qual foi reconhecida a ausência na Constituição vigente à época (1969) de privilégio hierárquico dos tratados em relação às leis do congresso, pelo que os conflitos entre eles deveriam ser solucionados pelo princípio hermenêutico *lex posterior derogat legi priori*, aplicável a normas de idêntica hierarquia¹⁶⁸, ainda que não ocorra efetivamente revogação, senão obstáculo à aplicação (eficácia) da regra contida no tratado, corolário de sua especial forma de validação. Até então, no entanto, vigorava o entendimento de que os tratados internacionais prevaleciam sobre o direito interno infraconstitucional. No caso específico dos tratados que versassem matéria tributária, em conformidade com o disposto no art. 98 do CTN¹⁶⁹, os conflitos deveriam ser dirimidos pelo princípio hermenêutico *lex specialis derogat legi generali*, pelo que se mantinha a inadmissão da superioridade do tratado internacional em relação à lei ordinária.

Finalmente, a que lhes reconhece *status* supralegal fundamenta-se no tratamento privilegiado e excepcional dispensado pela Constituição aos tratados, especialmente os de integração humanitária, que internacionalizam direitos humanos, com efeito, são os únicos que, conforme o procedimento de incorporação ao ordenamento nacional, a teor do susreferido § 3º do art. 5º, poderão ostentar *status* constitucional. Ademais, essa interpretação seria mais compatível com o Estado Constitucional Contemporâneo, de natureza cooperativista (Peter Häberle), integrado às comunidades em que os direitos humanos são relevantes.

Impõe-se, neste momento, esclarecer que os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos estabelecem vínculos jurídicos intra-estatais, obrigações objetivas de respeito e proteção dos direitos humanos de qualquer pessoa independentemente de nacionalidade, sujeição jurisdicional e formalidade diplomática; diversamente, os tratados internacionais tradicionais estabelecem vínculos jurídicos interestatais, limitando-se a estabelecer compromissos de concessões ou vantagens recíprocas. Observe-se que os vínculos sujeitam os estados-contratantes mais às pessoas que aos demais com que pactuam. Nesse

¹⁶⁸ REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 100.

¹⁶⁹ Art. 98. Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha.

sentido, é a Opinião Consultiva nº 2/1982 proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos¹⁷⁰.

A questão do *status* constitucional da Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica ensejou muitas discussões doutrinárias e incontáveis demandas judiciais. Debruçando-se sobre a questão, já sob a égide da Constituição de 1988, em sede do HC 72.131/RJ¹⁷¹, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. para o acórdão Min. Moreira Alves, julgado em 22.11.1995, reiterou o STF o entendimento consolidado do *status* legal ordinário dos tratados, reconhecendo-se, porém, seu caráter de norma geral, passível de inaplicação na hipótese de norma específica em sentido diverso. Nesse diapasão, no caso concreto, foi reconhecida a validade e eficácia da regra plasmada no Decreto-lei 911/1969 que estabelecia a prisão civil do devedor como depositário infiel na alienação fiduciária em garantia, por especial, em detrimento da regra proibitiva do Pacto, por geral.

Em recente julgamento do RE 466.343/SP¹⁷², Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 13.12.2008, publicado em 5.6.2009, mudou o STF seu entendimento, com efeito, passou a acolher a supralegalidade dos tratados e convenções internacionais, o que torna inaplicável a legislação infraconstitucional com eles conflitantes seja anterior, seja posterior à sua ratificação e que desde a vigência da Convenção - Pacto de San José – não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel. Releva destacar trechos esclarecedores do voto do Min. Gilmar Mendes, *verbis*:

(...) O Brasil adere agora ao entendimento já adotado em diversos países no sentido da supralegalidade do tratado internacional sobre direitos humanos na ordem jurídica interna.

(...) O texto constitucional admite a preponderância das normas internacionais sobre normas infraconstitucionais e claramente remete o intérprete para realidades normativas diferenciadas em face da concepção tradicional do direito internacional público.

¹⁷⁰ Disponível em < http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_01_esp1.pdf > Acesso em 25 junho 2010.

¹⁷¹ EMENTA: "Habeas corpus". Alienação fiduciária em garantia. Prisão civil do devedor como depositário infiel. - Sendo o devedor, na alienação fiduciária em garantia, depositário necessário por força de disposição legal que não desfigura essa caracterização, sua prisão civil, em caso de infidelidade, se enquadra na ressalva contida na parte final do artigo 5º, LXVII, da Constituição de 1988. - Nada interfere na questão do depositário infiel em matéria de alienação fiduciária o disposto no § 7º do artigo 7º da Convenção de San José da Costa Rica. "Habeas corpus" indeferido, cassada a liminar concedida. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=73573> > Acesso em 26 junho 2010.

¹⁷² EMENTA: Prisão Civil. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insustentabilidade da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444> > Acesso em 26 junho 2010.

(...) Ora, se o texto constitucional dispõe sobre a criação de normas internacionais e prescinde de sua conversão em espécies normativas internas – na esteira do entendido no RE 71.154/PR, Rel. Min. Oswaldo Trigueiro, Pleno, DJ 25.8.1971 – deve o intérprete constitucional inevitavelmente concluir que os tratados internacionais constituem, por si sós, espécies normativas distintas e autônomas, que não se confundem com as normas federais, tais como decreto-legislativo, decretos executivos, medidas provisórias, leis ordinárias ou leis complementares.

Tanto é assim que o art. 105, III, “a” da Constituição Federal reserva a possibilidade de interposição de recurso especial contra decisão judicial que “contrariar tratado ou lei federal ou negar-lhes vigência”. Note-se que a equiparação entre “tratado” e “lei federal” no mencionado dispositivo não indica paridade com “lei federal ordinária”, mesmo porque o termo “lei federal” contempla outras espécies normativas, como decreto, lei complementar, decreto-legislativo, medida provisória etc..

Nesse contexto, é de concluir-se pela incorreção da afirmação de que o direito à razoável duração do processo já apresentava *status* constitucional expresso antes mesmo da EC 45/2004, isto em decorrência de sua previsão na Convenção Americana de Direitos Humanos¹⁷³ (Pacto de San José da Costa Rica), com efeito, ostentado os tratados e convenções *status* infraconstitucional, ainda que supralegal, não teria ela (Convenção) o condão de torná-lo constitucionalmente expresso. Apresentava o direito, sim, *status* constitucional implícito, seja no devido processo legal, imediatamente, seja na dignidade da pessoa humana, mediadamente.

Em verdade, veiculou a Convenção direito já previsto na legislação infraconstitucional ordinária cível, corolário do dever de celeridade na prestação jurisdicional, como se constata do exame dos seguintes diplomas legais em ordem cronológica:

Decreto-Lei 5.452/1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT¹⁷⁴:

Art. 765 - Os Juízos e Tribunais do Trabalho terão ampla liberdade na direção do processo e velarão pelo andamento rápido das causas, podendo determinar qualquer diligência necessária ao esclarecimento delas.

Lei 5.869/1973, que institui o vigente Código de Processo Civil¹⁷⁵:

Art. 125. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe:

(...)

II – velar pela rápida solução do litígio;

Dispõem as citadas regras acerca do poder de polícia exercido pelo juiz na condução do

¹⁷³ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. Salvador: Jus Podivm, p. 41. VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Da duração razoável do processo. Ob. cit. , p. 55.

¹⁷⁴ Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/de15452.htm> > Acesso em: 25 junho 2010.

¹⁷⁵ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm > Acesso em: 25 junho 2010.

processo e do fim que lhe deve nortear o exercício, especialmente no que concerne ao objeto do presente estudo: repelir os incidentes procrastinatórios, as providências desnecessárias, os atos inúteis ou supérfluos de que decorre o dever de indeferir pretensões impertinentes. Reproduzem elas, em verdade, regra que já constava historicamente no ordenamento processual, com efeito, previa o Decreto-Lei 1.608/1939, que instituiu o revogado Código de Processo Civil¹⁷⁶, no art. 112, *verbis*: “O juiz dirigirá o processo por forma que assegure à causa andamento rápido sem prejuízo da defesa dos interessados”.

A par dessas referências explícitas, ressalta-se que a noção de celeridade permeia o sistema processual brasileiro desde sempre e revela-se seja nos institutos (v.g. conexão, reconvenção, litisconsórcio), seja nas regras de procedimento (v.g. disciplina de prazos para partes, Ministério Público e Juiz; ritos processuais – ordinário, sumário e especial), seja nas técnicas processuais (v.g. julgamento antecipado da lide, antecipação de efeitos da tutela, tutela monitória).

O anteprojeto de novo código de processo civil, elaborado por juristas sob presidência do Min. LUIZ FUX, à época membro do STJ, hoje do STF, cujo revelado objetivo é compatibilizar a legislação processual vigente com a Constituição Federal estabelece que: “As partes têm direito de obter em prazo razoável a solução integral da lide, incluída a atividade satisfativa” (art. 4º). E arremata: “O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: I – promover o andamento célere da causa; II – prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça e indeferir postulações impertinentes ou meramente protelatórias, aplicando de ofício as medidas e as sanções previstas em lei”¹⁷⁷.

Arremate-se considerando que, à luz do princípio hermenêutico da sobreposição do direito que mais proteja a vítima de eventuais violações a direitos humanos (direitos de proteção), mitiga-se sensivelmente a importância de definir-se a precedência das normas internas ou internacionais que os tutele¹⁷⁸. O que importa é que seja com fundamento nos instrumentos internacionais seja nas normas constitucionais o direito fundamental a um processo justo, efetivo, sem dilações injustificáveis, vale dizer razoável, encontra-se

¹⁷⁶ Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/1937-1946/Del1608.htm> > Acesso em: 25 junho 2010.

¹⁷⁷ CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: ANTEPROJETO/Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, Presidência, 2010, p. 49.

¹⁷⁸ MESQUITA. Daniel Augusto. Incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro: interpretação da Constituição Federal pelo STF e consequências da EC 45/2004 na proteção dos direitos fundamentais. **Instituto Brasiliense de Direito Público**. Brasília, v. 2, nº 12, out-dez 2005. Disponível em <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/63/40>. Acesso em 28 junho 2010.

irremediavelmente positivado e assegurado aos que se submetam à Administração ou Jurisdição no Brasil.

Considerada a evolução do direito fundamental de que se trata, cumpre definir-lhe os contornos.

3.5 Consequências da explicitação constitucional do direito

Como se concluiu anteriormente, o direito à razoável duração do processo adquiriu *status* constitucional expresso com a inserção no artigo 5º do inciso LXXVIII pela EC nº 45/2004, ainda que implicitamente decorra do devido processo legal, imediatamente, e da dignidade da pessoa humana, mediamente.

Trata-se de “direito fundamental”, pois apresenta atributos formais e materiais para ser reconhecido como tal: está expresso no rol dos direitos fundamentais da Constituição Federal (critério formal); vincula-se ao princípio da dignidade da pessoa humana e aos princípios estruturantes e caracterizadores da República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito; gera direitos subjetivos; desempenha função protetiva (critérios materiais). Desfruta, em consequência, de regime jurídico especial de proteção e concretização.

Nessa condição, à luz da Constituição Federal, goza de: aplicação imediata (art. 5º, § 1º); proteção contra emendas abolitivas, por integrar o rol de cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV); cogência vinculativa para os poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário); proteção contra restrições, apenas admitidas se justificadas pela necessidade de proteção de outro direito fundamental ou interesse constitucionalmente tutelado; sujeição das restrições ao princípio da proporcionalidade e à preservação de seu núcleo essencial; condição de limite material às emendas à Constituição¹⁷⁹.

Pode-se, na esteira do entendimento de KOEHLER¹⁸⁰, reconhecer as seguintes consequências práticas decorrentes da explicitação desse direito na Constituição: a) incentivo à pesquisa e estudos jurídicos; b) possibilidade do uso do princípio como razão de decidir; c) obrigação para Estado de dar concreção ao direito constitucional; d) inconstitucionalidade das

¹⁷⁹ RIGHI, Eduardo. Regime jurídico do direito fundamental ao justo processo nos provimentos de urgência. **Revista Forense**, v. 403. Rio de Janeiro: Forense, p. 185-237, mai.-jun. 2009, p. 221.

¹⁸⁰ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. As consequências da inclusão do princípio da razoável duração do processo na Constituição Federal de 1988. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, nº 73, p. 47-52, abr. 2009.

leis que obstaculizem a razoável duração do processo; e) indenizabilidade dos danos decorrentes da duração irrazoável do processo.

Inegavelmente, a alteração constitucional de que se trata impôs à dogmática brasileira a atualização e aprofundamento dos estudos sobre a razoável duração do processo. De início, releva dizer que se tratava de tema negligenciado até a edição da EC 45/2004, situação substancialmente modificada nos últimos cinco anos, como revelam as referências citadas neste trabalho. As datas das publicações são confirmadoras do paradoxo escassez/anterior - abundância/posterior, apesar da excepcional importância do tema para *praxis* cotidiana dos operadores do direito. Diversamente, em outros países, especialmente os europeus - Espanha, Alemanha e Itália, a questão já encontrava tratamento doutrinário e jurisprudencial adequado, inclusive com farta jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos - TEDH¹⁸¹.

As decisões judiciais são atos processuais decorrentes de juízos racionais complexos de subsunção da norma abstrata ao caso concreto. Por dever constitucional (art. 93, IX¹⁸²), as etapas da formação intelectual dos argumentos de convencimento, dita fundamentação, devem ser explicitadas. Vários tipos de argumento, porém, são encontrados em uma decisão, de maior ou menor relevância para formação da convicção: os principais compõem a *ratio decidendi*, os fundamentos gerais e definitivos para decidir; os secundários compõem *obiter dictum*, fundamentos específicos e contingenciais para decidir. Aquela constitui o “precedente” que pode nortear a solução de casos futuros; este, não.

Na fase doutrinária contemporânea, dita pós-positivista, os princípios, deduzidos dos direitos fundamentais assegurados, uma vez insertos nas Constituições e Leis Fundamentais, ostentam os atributos da positividade, da disponibilidade para incidir e gerar direito e da concretude, da possibilidade de ser fazer efetivo. Nesse diapasão, pode e deve o princípio da razoável duração do processo ser utilizado como fundamento para as decisões judiciais (*ratio decidendi* ou *obiter dictum*).

O intérprete da Constituição deve extrair eficácia plena dos direitos fundamentais nela hospedados, realizando-os concretamente do modo mais amplo possível. Esse é o imperativo do princípio da máxima efetividade (ou da eficiência)¹⁸³, reitor da hermenêutica constitucional, deduzido da “aplicação imediata” de que trata o art. 5º, § 1º, CF¹⁸⁴. Se as normas constitucionais não extrapolam os condicionantes históricos, sociais e econômicos de

¹⁸¹ ARRUDA, Samuel Miranda. **O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p. 147-148.

¹⁸² IX. todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade (...).

¹⁸³ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Ob. cit., p. 1149.

¹⁸⁴ § 1º- As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

sua época, por outro lado, ordenam e conformam a realidade político-social, na medida em que criam as premissas que balizam a atuação política do Estado. A interpretação constitucional adequada, assim, é a que, respeitando as condições reais da situação fática, concretiza o sentido (*der Sienn*) da proposição normativa na clássica e precisa orientação de KONRAD HESSE¹⁸⁵.

Diversamente do que ocorre em sistemas constitucionais em que a aplicação imediata dos direitos fundamentais não é expressa, no Brasil inexistiu polêmica quanto à eficácia imediata do direito à razoável duração do processo. Na Itália, revela COMOGLIO¹⁸⁶, a questão ensejou solução diversa, concluindo-se pela natureza programática, não preceptiva, do art. 111 da Constituição, supracitado, que explicitou o direito a razoável duração na Constituição italiana e a conseqüente necessidade de lei formal a ser editada oportunamente pelo legislador.

Os princípios, ademais, são reconhecidos como fonte primária de normatividade, pois são normas-chaves do sistema jurídico. Assumem, assim, posição hierárquica superior em relação às regras, além de lhes condicionar o conteúdo e a interpretação. Regras, portanto, contidas na legislação infraconstitucional que criem obstáculos à efetividade do direito fundamental à razoável duração do processo devem ser reconhecidas inconstitucionais, insuscetíveis de produzirem os efeitos originariamente pretendidos. O mesmo diga-se de atos processuais obstaculizadores, como já decidiu o STF, poucos meses após a vigência da EC 45/2004 (dezembro 2004), *verbis*:

O recurso não merece prosperar. É que a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, consagrou expressamente os princípios da razoável duração do processo e da celeridade processual (art. 5º, LXXVIII) como garantias fundamentais. Nesse sentido, tornaram-se ilegítimos quaisquer normas ou atos processuais que importem em obstáculos injustificáveis ao bom andamento do processo no tempo. Tais princípios, alçados à condição de garantias fundamentais, reforçam a norma constante do art. 515§ 3º, do Código de Processo Civil, que admite decisão desde logo, da lide, pelo Tribunal, na hipótese de, tendo havido extinção do processo sem julgamento, a causa versar questão exclusivamente de direito e estar em condições, de imediato julgamento (...). É dizer: ao passar à análise de mérito do processo, considerando satisfeitos os requisitos para tanto, o Tribunal nada mais fez do que atender aos princípios fundamentais da razoável duração do processo e da celeridade processual (art. 5º, LXXVIII). Do exposto, nego seguimento ao recurso (art. 557, caput, do CPC, 38 da Lei 8.038/90 e 21,§ 1º, do RI/STF). Publique-se. Brasília, 17 de agosto de 2005.

¹⁸⁵ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991, p. 22-23.

¹⁸⁶ COMOGLIO, Luigi Paolo. *Il "giusto processo" civile in Italia e in Europa*. Ob. Cit., p. 101.

Instrumentos processuais, portanto, que visem impor celeridade ao processo judicial por meio de abreviação ou supressão de atos ou fases do processo estão em consonância com o direito fundamental à razoável duração do processo.

É tarefa, por excelência, do estado democrático de direito realizar os direitos fundamentais. Disso, em última análise, decorre sua legitimidade de existir e agir. Eventuais conflitos entre direitos ou impossibilidades materiais (orçamentárias, políticas, *etc.*) hão de ser dirimidos/superados, tudo no intuito da concretude de que se fala. Segundo CANOTILHO: “o estado deve adoptar medidas suficientes, de natureza normativa ou de natureza material, conducente a uma protecção adequada e eficaz dos direitos fundamentais”¹⁸⁷.

A atuação do Poder Público para concretização do direito fundamental à razoável duração do processo deve-se materializar por meio da conduta administrativa e política de todos os Poderes da República no âmbito de suas respectivas atribuições constitucionais: ao Poder Judiciário, no julgamento das causas e também na elaboração de projetos de lei de sua iniciativa ou dos regimentos internos dos Tribunais; ao Poder Legislativo, na iniciativa e aprovação de leis; ao Poder Executivo, na elaboração de projetos de lei de sua iniciativa e na execução administrativo-financeira. Exemplos de conduta reveladora dessa consciência de responsabilidade interinstitucional são os Primeiro e Segundo Pactos Republicanos pelo Judiciário¹⁸⁸ firmados pelos Presidentes da República, do STF, do Senado e da Câmara, em 15 de dezembro de 2004 e 13 de abril de 2009, respectivamente, que se traduzem em conjunto de ações empreendidas, para elevar a celeridade, o acesso e a efetividade da Justiça, muitas delas frutificadas.

Impõe-se em linhas gerais e sintéticas: planejamento, controle e fiscalização de políticas públicas de prestação jurisdicional; modernização e simplificação do sistema processual e da prestação jurisdicional; órgãos judiciais em número adequado; efetividade de acesso à Justiça¹⁸⁹.

Questão que se coloca de modo incidental é a da chamada “reserva do possível”, que condiciona a realização de políticas públicas para efetivação de direitos fundamentais positivos à escassez de recursos públicos, às limitações de ordem econômica e financeira do Estado (impossibilidade material/impacto orçamentário).

¹⁸⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Ob. cit., p. 267.

¹⁸⁸ Decisão Monocrática no RE 321.292/SP, Min. Carlos Velloso, pub. DJ de 31.08.2005, p. 78. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMID87257F2711D34EE1930A4DC33A8DF216PTBRIE.htm>>. Acesso em 30 junho 2010.

¹⁸⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Gustavo Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 598.

Refute-se, de início, a afirmação de que as normas que prevêm direitos fundamentais que exigem prestação positiva não são oponíveis/exigíveis ao Estado pela intocabilidade do orçamento público pelo Poder Judiciário, que lhe deve garantir, em última análise concreção, isto por que os direitos fundamentais gozam de vinculatividade normativo-constitucional. No dizer de CANOTILHO¹⁹⁰: “um direito social sob ‘reserva dos cofres cheios’, equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica”. As políticas públicas são elaboradas pelo poder Executivo e o orçamento que as viabiliza é aprovado pelo Poder Legislativo com fundamento em atribuições constitucionais, pelo que suas condutas institucionais submetem-se aos demais comandos constitucionais e estão subordinados ao controle do Poder Judiciário.

Com propriedade, adverte KRELL¹⁹¹ acerca da adaptação equivocada dos intérpretes brasileiros da jurisprudência da Corte Constitucional alemã que condiciona o reconhecimento de direitos subjetivos a prestações materiais de serviços públicos pelo Estado à disponibilidade financeira, sujeita a discricionariedade dos órgãos governamentais, no limite de suas competências, com efeito, é desconsiderada as disparidades sócio-culturais e econômicas entre a Alemanha e os demais países em desenvolvimento. Condicionar a efetivação de direitos no Brasil à abundância de recursos é relativizar sua universalidade, suprimir sua eficácia e desconsiderar seu papel reformador da realidade, especialmente quando se considera a prioridade governamental na aplicação de recursos e a corrupta execução da despesa pública.

A doutrina da reserva do possível é de ser aplicada em situações extremas e excepcionais e à luz do caso concreto, no qual reste comprovada adequação nas escolhas políticas feitas e a elevada inconveniência e inoportunidade no remanejamento de recursos, “justos motivos”, pois, como são limitados os recursos devem ser carreados ao atendimento dos fins estabelecidos pela Constituição como prioritários, especialmente os que digam com a dignidade da pessoa humana. Antecipe-se que a “reserva do possível” pode, em tese, justificar o limite para o fornecimento de recursos financeiros para o melhoramento do Poder Judiciário, jamais excluir a culpa do Estado pela irrazoável duração do processo.

Nesse sentido examine-se excerto de voto¹⁹² proferido pelo Min. CELSO DE MELLO, revelador e elucidativo:

¹⁹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Ob. cit., p. 451.

¹⁹¹ KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002, p. 52 e s..

¹⁹² STA 175¹⁹² AgR/CE (Ag. Reg. na suspensão de tutela antecipada), Tribunal Pleno, Relator Min. Gilmar Mendes (Presidente), julgamento em 17.03.2010, pub. DJE-076 de 30.04.2010. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255> > Acesso em 10 julho 2010. Em diversas outras oportunidades de igual modo se manifestou o STF (STA 178, SS 846 AgR, Pet 1246, SS 1272

A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.” (RTJ 185/794-796, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno) É certo - tal como observei no exame da ADPF 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello (Informativo/STF nº 345/2004) - que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (José Carlos Vieira de Andrade, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Impende assinalar, contudo, que a incumbência de fazer implementar políticas públicas fundadas na Constituição poderá atribuir-se, ainda que excepcionalmente, ao Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, como sucede na espécie ora em exame. Mais do que nunca, (...) é preciso enfatizar que o dever estatal de atribuir efetividade aos direitos fundamentais, de índole social, qualifica-se como expressiva limitação à discricionariedade administrativa. Isso significa que a intervenção jurisdicional, justificada pela ocorrência de arbitrária recusa governamental em conferir significação real ao direito à saúde, tornar-se-á plenamente legítima (sem qualquer ofensa, portanto, ao postulado da separação de poderes), sempre que se impuser, nesse processo de ponderação de interesses e de valores em conflito, a necessidade de fazer prevalecer a decisão política fundamental que o legislador constituinte adotou em tema de respeito e de proteção ao direito à saúde.

Esclareça-se que o dever preferencial de conduta que efetive o direito fundamental de que se trata é do Poder Judiciário por meio de seus órgão e integrantes (tribunais e juízes), pois a ele fora cometida constitucionalmente a função jurisdicional e ele custodia os processos, embora isso não afaste ou comprometa o dever secundário, nos limites de sua responsabilidade e atuação, dos demais Poderes do Estado.

Nesse sentido, releva reconhecer que o princípio da razoável duração do processo potencializa o princípio que exige para o reconhecimento de nulidade nexa efetivo e concreto entre o ato imperfeito e o prejuízo à(s) parte(s) (*pas de nullité sans grief*). A atuação jurisdicional deve voltar-se para o enfrentamento do mérito das causas, que define o direito aplicável e pacifica a sociedade, evitando-se o reconhecimento de meras irregularidades como nulidades insanáveis que impliquem extinção do processo sem apreciação do mérito, postergadoras da jurisdição.

AgR, RE 198265, RE 248304, RE 271286 AgR, RE 273834 AgR, RE 393175 AgR, AI 452312, AI 457544, AI 468961, RE 523725, AI 547758, RE 556164, AI 556288, RE 556886, RE 557548, RE 566471, RE 568073, RE 569289, AI 583067, AI 570455, AI 620393, AI 626570, AI 634282, AI 635475, AI 645736, AI 647296, AI 676926).

A efetividade do direito fundamental à razoável duração do processo será alcançada por meio dos mecanismos estabelecidos pela “processualística ordinária” para aceleração da prestação jurisdicional, a exemplo da antecipação de tutela; processo monitorio; os títulos executivos extrajudiciais; a execução provisória, pois são esses que estão à disposição dos atores do processo (partes, ministério público e juiz).

O reconhecimento concreto de violação desse direito fundamental enseja a tutela do direito provável em detrimento do direito improvável, fundamentando amplamente o deferimento de tutelas liminares de cunho antecipatório ou cautelar.

Outra consequência da explicitação do direito fundamental é a possibilidade de propositura de ação de indenização contra o Poder Público para ressarcimento de prejuízos decorrente da irrazoável duração do processo. Isto, diga-se, independentemente de lei infraconstitucional que regulamente os efeitos de mora processual e reafirme o direito. A superveniência de lei regulamentadora seria conveniente, não imprescindível à responsabilização patrimonial. Como restou esclarecido acima, tal desnecessidade decorre da eficácia plena e imediata dos direitos fundamentais no ordenamento brasileiro (art. 5º, § 1º, CF).

A responsabilidade do Estado decorre do inadimplemento do dever jurídico de dar efetividade ao direito fundamental à razoável duração do processo, com efeito, na clássica lição de KELSEN¹⁹³, responsável é aquele que suporta a sanção decorrente do descumprimento do dever jurídico, conduta capaz de evitar a aplicação da sanção.

O descumprimento do dever de celeridade equitativa do Poder Judiciário e sua resolução em perdas e danos, em sede de ação indenizatória, não ilide, no entanto, o dever de prestar a jurisdição no processo procrastinado pelo que continua a parte credora da solução jurídica para seu caso concreto. A perpetuação da inércia judicial, ademais, mesmo depois de uma primeira condenação, poderá ensejar nova indenização, desde que fundada em prejuízos diversos daqueles que já foram indenizados.

O que se busca com a indenizabilidade, além da compensação da parte prejudicada, é pressionar o Estado em mora a efetuar as alterações legislativas e estruturais necessárias ao aperfeiçoamento do aparato judiciário.

3.6 Indeterminação conceitual da razoabilidade temporal

¹⁹³ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Coimbra: Arménio Amado Aditora, 1984, p. 174. KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Ob. cit., p. 73.

A razoabilidade temporal na tramitação do processo judicial transformou-se em postulado da justiça social contemporânea. Disso decorrem todas as alterações constitucionais, estudos e reflexões e revolução na prestação jurisdicional observados atualmente.

Os termos em que vazadas as normas jurídicas, que lhes revela os conceitos, padecem da mesma imprecisão e necessidade de contextualização dos termos da linguagem comum. Os enunciados das normas, assim, podem conter imprecisões conceituais linguísticas que se traduzem em conceitos determinados ou indeterminados, conforme o grau – mais ou menos elevado – de insegurança que gerem nos intérpretes/aplicadores e a necessidade de preenchimento semântico valorativo, dito “densificação”¹⁹⁴. Nas palavras de MORAES¹⁹⁵:

“Identificam-se nas normas jurídicas conceitos que demandam, durante sua aplicação, um processo de preenchimento semântico, isto é, de ‘densificação’, feito através de uma valoração, e a par destas, aquelas que prescindem deste processo decisório mais complexo de complementação do significado em cada caso concreto. Na primeira hipótese, há conceitos jurídicos indeterminados, e na outra, conceitos jurídicos determinados. Nas duas situações, no momento da concretização do Direito há a determinação do significado *exato* do conceito.

É que os conceitos apresentam núcleo, zona central e halo, zona periférica (Heck). Quando se está na zona nuclear a percepção do conceito é clara; quando na zona periférica a percepção será tanto mais obscura quando mais distante do núcleo se estiver. Isto ocorre em função da variação da intensidade de aferição do conceito. A diferenciação entre conceitos determinados ou indeterminados é quantitativa, não qualitativa.

Considerando-se o tema de que se trata, tem-se que ultrapassado um período muito longo de tempo, bem superior ao que ordinariamente deveria levar a duração de um processo de dada complexidade, configura-se de logo a violação ao direito fundamental (halo de certeza positiva); contrariamente, quando não ultrapassado o tempo que ordinariamente deveria levar a duração do processo, afasta-se a violação (halo de certeza negativa). A dificuldade se estabelece nas durações intermédias, em que os elementos de convicção não se

¹⁹⁴ FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinicius. **Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 57.

¹⁹⁵ MORAES. Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999, p. 181.

mostram evidentes (zona cinzenta), exigindo aferição pormenorizada concreta para obtenção da conclusão¹⁹⁶.

A indeterminação conceitual pode advir de incertezas decorrentes da imprecisão da linguagem ou da avaliação da situação concreta. Nessas, segundo SCHIMIDT, citado por MORAES¹⁹⁷, o legislador atribui ao intérprete/aplicador uma “margem de livre decisão” mediante “juízos de prognose”, “conceitos cuja complementação de sentido demanda uma avaliação prospectiva das circunstâncias de fato por um juízo de aptidão formulado em razão do futuro”, ou seja “aqueles cujo preenchimento demanda uma avaliação de pessoas, coisas ou processos sociais, por intermédio de um juízo de aptidão”.

A expressão “razoável duração” é, assim, conceito indeterminado, pois se caracteriza como fórmula vaga que deve ser semanticamente preenchida pelo interprete/aplicador por ocasião do reconhecimento da incidência da norma sobre o fato.

Não significa isso, porém, que se trata de conceito indeterminável ou incognoscível, mas apenas que seu conteúdo concreto será preenchido, caso a caso, segundo os critérios compatíveis com sua gênese, seu enunciado genérico e abstrato (contexto semântico) e seu objetivo estabelecido. O propósito delimitará o objeto e determinará o conteúdo e extensão da interpretação.

A razoável duração será definida individual e concretamente segundo um juízo de aptidão e adequação, fruto de uma pergunta ideal: para este processo, ponderadas todas as suas peculiaridades, a duração deu-se em prazo adequado, de modo a que se tenha tornado apto a efetivar o fim a que se destina?

A par da indeterminação do conceito, impõe-se o exame da “razoabilidade” nele referida. Retoma-se aqui à noção já referida de adequação e necessidade que deve balizar o exame do motivo, meio e fim do processo. Razoável duração processual é aquela congruente com as circunstâncias de fato e de direito da causa, que se cinge ao tempo necessário ao cumprimento do devido processo legal e à construção de uma solução justa e adequada.

Imprecisos os contornos da expressão “razoável duração”, impõe-se o reconhecimento de que razoável é o tempo necessário e suficiente à instrução processual e adequada solução judicial do conflito de interesses (lide) e concomitantemente capaz de assegurar efetividade à decisão e evitar danos.

¹⁹⁶ TAKOI, Sérgio Massaru. A luta pela razoável duração do processo (efetivação do art. 5º, LXXVIII, da CF/1988). **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo. a. 18, nº 70, p. 225-238, jan./mar. 2010, p. 230/231.

¹⁹⁷ MORAES. Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. Ob. cit., p. 182, 183, 184.

Porque a razoável duração do processo está indissociavelmente ligada ao devido processo legal, vale dizer, à segurança jurídica, ampla defesa e contraditório é que não se confunde ou esgota na ideia de mera celeridade processual. O tempo é necessário ao amadurecimento da causa e à viabilização da tutela jurisdicional justa e efetiva pelo que seu tão só transcurso não implica impropriedade. Pior que o processo moroso é a decisão imprópria apressada.

A duração do processo deve ser suficiente à observância do devido processo legal e à construção dos pressupostos objetivos e subjetivos para deslinde da questão pela adequada formação do convencimento do julgador. Nem mais nem menos. Na pertinente observação de RIGHI¹⁹⁸: “o direito fundamental à efetiva tutela jurisdicional e o direito fundamental à segurança jurídica, são, de certa forma, antagônicos e colidentes. Do equilíbrio de ambos, por meio do princípio da proporcionalidade repousa o direito fundamental ao justo processo[à razoável duração]”.

O que se busca com a perscrutação da razoável duração, em verdade, não é a supressão de garantias constitucionais ou legais ou da segurança jurídica, mas a eliminação da postergação, da demora infundada, seja ela oriunda de causas subjetivas ou objetivas, endógenas ou exógenas ao Poder Judiciário.

No que tange à exegese das chamadas “dilações indevidas” já propôs GARCIA¹⁹⁹ reconhecê-las como:

Os atrasos ou delongas que se produzem no processo por inobservância dos prazos estabelecidos, por injustificados prolongamentos das etapas mortas que separam a realização de um ato processual de outro, sem subordinação a um lapso temporal previamente fixado, e, sempre, sem que aludidas dilações dependam da vontade das partes ou de seus mandatários.

Observe-se que a conceituação supra funda-se em dois elementos preponderantes: a) atraso na realização de atos processuais e b) inimputabilidade às partes (ou seu representante/representante). Pressupõe, aparente e equivocadamente, que as dilações que dependam das partes não são indevidas. Também essas e não só as perpetradas pela burocracia judiciária são indevidas quando inadequadas e injustificadas. O processo não interessa apenas às partes ou é manejado em seus estritos interesses. Da mesma forma à

¹⁹⁸ RIGHI, Eduardo. Regime jurídico do direito fundamental ao justo processo nos provimentos de urgência. Ob. cit., p. 226.

¹⁹⁹ GARCIA, José Antônio Tomé. Protección Processual de los Derechos Humanos ante los Tribunales Ordinarios. Madrid: Montecorvo, 1987, p. 119. *Apud*, TUCCI, Rogério Lauria; TUCCI, José Rogério Cruz e. **Devido processo legal e tutela jurisdicional**. Ob. cit., p.104.

sociedade e mesmo ao aparato jurisdicional importa seu uso legítimo. A postergação deve ser coibida tenha ela origem na conduta de qualquer dos atores do processo.

Há relação entre razoabilidade na duração do processo e tempo, mas não imbricação necessária entre ela e prazo, medida de tempo estabelecida para realização de ato previsto no rito processual a que se submete a tramitação da causa.

No passado já se definiu prazo de duração de processo, a exemplo da regra contida na antiga redação do art. 281 do CPC, que estabelecia: “No procedimento sumaríssimo todos os atos, desde a propositura da ação até a sentença, deverão realizar-se dentro de noventa (90) dias”. A fixação arbitrária somada à desconsideração das peculiaridades do caso ou do órgão jurisdicional no qual tramitava a causa levou à ineficácia da regra e à sua revogação pela Lei nº 9.245/1995. A doutrina clássica já reconhecia a impossibilidade de fixação *a priori* de uma regra determinante da violação ao direito à razoável duração do processo²⁰⁰.

Na esteira da ideia por detrás da tentativa susreferida, GAJARDONI²⁰¹ propõe que o tempo razoável de tramitação processual seja o resultante do somatório dos prazos peremptórios previstos para o procedimento no CPC. Também HADDAD²⁰², defende esse critério, e o faz com fundamento em três elementos: a legalidade da previsão de prazos; a obrigatoriedade jurídica de seu acatamento e sua objetividade e impessoalidade. De igual modo, propõe HOFFMAN²⁰³ a estipulação de prazo máximo de duração do processo em cada esfera judicial.

A fragilidade de tais pretensões revela-se mesmo na identificação do suposto prazo razoável implicitamente previsto nos prazos peremptórios estabelecidos pela legislação processual, com efeito, dedicando-se a tal tarefa propôs SPALDING²⁰⁴ para o procedimento ordinário em primeiro grau, desde o ajuizamento à prolação da sentença, cento e trinta e um dias (131); HADDAD²⁰⁵, por sua vez, propõe dois prazos: cento e dois (102) dias, para processos em que se controvertam apenas sobre questão de direito, sem produção de provas e

²⁰⁰ TUCCI, Rogério Lauria; TUCCI, José Rogério Cruz e. **Devido processo legal e tutela jurisdicional**. Ob cit. p. 104.

²⁰¹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de aceleração do processo**. Ob cit., p. 59 e s.

²⁰² HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Fatores de produtividade: proposta de avaliação do desempenho do magistrado federal. In: **Administração da justiça Federal: Concurso de Monografias – 2004**. Série monografias do CEJ, v. 10. Brasília: CJF, 2005, p. 37-38.

²⁰³ HOFFMAN, Paulo. O direito à razoável duração do processo e a experiência italiana. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim e outros (coords.). **Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/ 2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 571-589.

²⁰⁴ SPALDING, Alessandra Mendes. Direito Fundamental à tutela jurisdicional tempestiva à luz do inciso LXXVIII do art. 5º da CF inserido pela EC n. 45/2004. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim e outros (coords.). **Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/ 2004**. Ob. cit., p. 37-38.

²⁰⁵ HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Fatores de produtividade: proposta de avaliação do desempenho do magistrado federal. Ob. cit., p. 43-48.

duzentos e sessenta e quatro (264) dias ou duzentos e setenta e nove (279) dias, para processos em que haja produção de prova (oral e/ou pericial), sem ou com realização de audiências respectivamente. Reconhece, ainda, o autor a necessidade de prorrogação desses prazos em função da presença da Fazenda Pública no processo ou da necessidade de depreciação de atos processuais a outros Juízos, circunstâncias reconhecidamente retardadoras.

Ademais, o estrito cumprimento dos prazos processuais não garante a razoabilidade do tempo de tramitação, pois são categorias jurídico-positivas estabelecidas com objetivos diversos: este, o tempo aceitável e suficiente à tramitação de um processo; aqueles, o tempo necessário e suficiente à prática do ato processual. Observe-se que, embora possam coincidir na maioria dos casos, de complexidade ordinária, necessariamente não coincidem nos casos de complexidade excepcional, que exigem tempo próprio de maturação.

A proposta de estipulação de prazo máximo de duração do processo em cada esfera judicial, aparentemente, foi parcialmente assimilada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ e chancelada pelos 91 tribunais brasileiros ao fixarem as “10 metas nacionais de nivelamento a serem alcançadas pelo judiciário no ano de 2009”, por ocasião do 2º Encontro Nacional do Judiciário, realizado no dia 16 de fevereiro desse mesmo ano, em Belo Horizonte (MG), com efeito, restou estabelecido no item 2 da lista o seguinte objetivo: “Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores)”.

O 3º Encontro Nacional do Judiciário, realizado em 26 de fevereiro, em São Paulo (SP), ao traçar as 10 metas prioritárias para 2010 ratificou a Meta 2 originária, ampliando-a para abranger os processos (de conhecimento) distribuídos até 31 de dezembro de 2006 e dos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do tribunal do Júri até 31 de dezembro de 2007.

O 4º Encontro Nacional do Judiciário, realizado em 7 de dezembro de 2010, no Rio de Janeiro (RJ), pressupondo o alcance da meta – cuja efetivação é cobrada fortemente pelas corregedorias - mudou o foco, estabelecendo como meta (dita 3): “Julgar quantidade igual a de processos de conhecimento distribuídos em 2011 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal”.

De início, constata-se o desvio do foco de análise da atuação judiciária do julgamento dos processos em função do tempo de tramitação para o equilíbrio entre o fluxo de entrada e saída e redução dos remanescentes. É razoável deduzir, contudo, que a parametrização estabelecida anteriormente continha a premissa implícita de que a razoável duração de um processo no Poder Judiciário brasileiro, de modo genérico e abstrato, seria de 4 anos em cada

instância, pois esse foi o intervalo observado nos dois anos consecutivos em que a meta se manteve-se: 2009 – distribuídos até 31.12.2005; 2010 – distribuídos até 31.12.2006.

Embora de inegável utilidade, quando nada para impactar a instituição e a sociedade, ressalvados os relatos de julgamentos ineptos e extinção de processos sem julgamento de mérito em massa, o cumprimento da meta 2, nos moldes em que fixada, jamais poderia validamente prestar-se à finalidade de medir a razoabilidade da tramitação processual, pois desconsidera as peculiaridades do caso concreto, pedra de toque, como já reverberado da sua identificação.

Ressalta-se que propostas desse jaez não são exclusivas da doutrina desenvolvida em países periféricos, pois como notícia KOEHLER²⁰⁶, citando PONS, também na Espanha já se propôs tabela de não-razoabilidade na tramitação de processos penais assim estabelecida: cinco (5) anos para processos simples sem comportamento indevido das partes; sete (7) anos para processos complexos e/ou com comportamento indevido das partes; um (1) ano para inatividade.

A tentativa de fixar prazos determinados para duração razoável do processo esbarra na força normativa dos fatos. Na prática forense, com efeito, a complexidade da vida e dos processos judiciais que pretendem lhes dirimir os conflitos, impõe que a razoabilidade somente possa ser aferida concreta e casuisticamente.

Embora relevante para aferição, inicial, da tramitação processual em tempo razoável, o mero cumprimento dos prazos processuais legalmente estabelecidos não é suficiente. Isto porque outras circunstâncias devem ser levadas em conta. Nesse sentido afirma com absoluta propriedade DANTAS²⁰⁷:

A noção de razoabilidade – ínsita ao próprio direito fundamental – é necessariamente aberta. A correta identificação de prazo razoável somente se poderá fazer por meio do método de uma concretização ponderada, à luz dos casos particulares que se apresentam. É impossível e insensato, por contrário à natureza do direito, fixar rigidamente minuciosas tabelas temporais que meçam genericamente o prazo razoável em termos de anos, meses ou dias.

A identificação da razoabilidade temporal impõe a consideração da tramitação processual em sua inteireza, aferindo-se menos o tempo transcorrido e mais o que fora feito durante esse tempo - menos a quantidade de tempo que a qualidade no seu uso. Por isso meros somatórios aritméticos são insuficientes à sua identificação. Releva, sim, averiguar se o tempo

²⁰⁶ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. Ob. cit, p. 68-69.

²⁰⁷ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. A questão do prazo razoável da duração do processo. **Revista do CEJ**, Brasília, Ano XIV, nº48, p. 4-13, jan./mar. 2010, p. 11.

despendido em um processo específico, individualizado, é compatível com a tutela jurisdicional prestada²⁰⁸.

Questão relevante é considerar a adequação, conveniência e limitações da identificação do tempo médio de tramitação processual, nos moldes do que passou a realizar a Corregedoria do TRF 5ª Região, a partir de janeiro de 2007²⁰⁹.

Indubitavelmente, trata-se de instrumento de controle administrativo útil, pois por meio dele estabelece-se um primeiro parâmetro comparativo entre os órgãos jurisdicionais de mesma competência. Não é, no entanto, instrumento de avaliação aprofundado, porque não considera outros tantos elementos objetivos de relevo que contribuem para a oscilação do tempo médio, a excessiva demora e a excepcional rapidez, p. e.: ausência ou redução do número de juízes ou servidores na Vara; elevação da distribuição por prevenção de processos individuais homogêneos *etc.*, aspectos formais, ou mesmo a complexidade de fato ou da interpretação jurídica da causa, aspectos materiais. Ademais, não considera causas individualizadas de cada processo. Não se presta, assim, à identificação da violação ao direito fundamental à razoável duração do processo.

O processo cuja tramitação discrepa da média, necessariamente e por esse só motivo, não foi postergado indefinida e injustificadamente.

Grande risco decorre dessa medição. Com efeito, pode vir a ser consolidada uma tramitação demorada em decorrência de questões estruturais, como regular, normal, ou ainda, alargada indefinidamente conforme o agravamento da questão.

A questão de que se trata não implica a aplicação do mesmo tempo de tramitação para cada processo (igualdade), mas da aplicação do tempo adequado (razoabilidade).

Pode-se, à guisa de aproximação histórica do conceito razoável duração, concluir com GUERRA²¹⁰ que: “é razoável toda duração do processo que seja decorrente do indispensável respeito aos direitos fundamentais em jogo, sobretudo os processuais”.

A par da indeterminação do conceito – razoável duração – os órgãos jurisdicionais tiveram de desenvolver critérios objetivos para o seu reconhecimento, como se examinará, a seguir.

3.7 Critérios para aferição objetiva da razoabilidade temporal

²⁰⁸ ARRUDA, Samuel Miranda. **O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo**. Ob. cit. p. 309.

²⁰⁹ Aferição introduzida na gestão do Desembargador Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria (2005/2007).

²¹⁰ GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 107.

O fortalecimento do direito fundamental à razoável duração do processo decorre historicamente de sua explicitação em convenções internacionais e da interpretação que lhe fora atribuída pelos tribunais internacionais por elas instituídos.

O sistema regional europeu de proteção dos direitos humanos é reconhecido como o mais avançado atualmente entre os demais existentes, seja pelo texto da Convenção Europeia de Direitos Humanos (com seu permanente aperfeiçoamento por meio de Protocolos Adicionais), seja pela farta jurisprudência da Corte Europeia em matéria de proteção desses direitos. Ao europeu, segue-se o sistema interamericano e, após o ainda incipiente sistema da Carta Africana de Direitos Humanos e dos povos (1981). Não há tratado-regente sub-regional no continente asiático tratando do tema, tampouco há perspectiva²¹¹.

Como é da natureza do tempo a relatividade, a percepção de seu transcurso varia em função da pessoa, do lugar, das circunstâncias, não havendo uniformidade nesse tocante. Múltiplas situações exurgem dos casos concretos. A razoabilidade temporal, assim, não deve ser definida aprioristicamente, refugindo, em princípio, ao conteúdo material de leis. Há de ser construída em função da realidade, de casos concretos, pelo que se amolda ao conteúdo material de decisões judiciais. Ao Poder Judiciário, portanto, cabe estabelecer os parâmetros de análise e os sinais de identificação de concretude da duração razoável. Não significa isso que não possa o legislador tratar da questão, mas seu papel será, segundo ARRUDA²¹², muito mais o de:

“enunciar diretrizes e critérios a serem seguidos pelo julgador do que propriamente o de regular de forma exaustiva o conceito de razoabilidade. (...) o que não deve fazer o legislador é criar ‘tabelas’ temporâneas que esgotem inteiramente o conceito de razoabilidade, o substituindo por intervalos de tempo rígidos e abusivamente discricionários”.

A doutrina é uníssona em reconhecer a precedência, originalidade e acatamento dos critérios desenvolvidos pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos – TEDH, fruto de sua consolidada experiência no enfrentamento de questões relativas a tutela de direitos humanos²¹³, corolário da previsão na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)

²¹¹ MAZZUOLI, Valério de oliveira. O Sistema Regional Europeu de proteção dos direitos humanos. **Revista Forense**, v. 406. Rio de Janeiro: Forense, p. 325-347, nov.-dez. 2009.

²¹² ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Ob. cit., p. 290.

²¹³ ANNONI, Danielle. **Direitos Humanos e acesso à justiça no direito internacional**. Ob. cit., p. 156. ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Ob. cit., p. 296. NICOLITT, André Luiz. **A duração razoável do processo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 74. RAMOS, Carlos Henrique. **Processo Civil e o princípio da razoável duração do processo**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 85. KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. Ob. cit, p. 72.

do direito à duração razoável do processo, em vigor desde 1953. Corrobora essa experiência a frequência com que o tema é examinado pela Corte. Levantamento realizado por DIAS²¹⁴, no período compreendido entre 1º de janeiro e 30 de junho de 2001 (seis meses), revelou que a Corte julgou 359 casos de violação de direitos humanos dos quais 147, correspondente a 40,94 % do total, referiam-se à denegação de justiça pelo exercício moroso da jurisdição. Desse universo, 132 casos, correspondente a 89,79%, implicaram condenação da Itália, campeã absoluta.

Compete ao TEDH, no exame do caso concreto a ele submetido, determinar se os procedimentos foram desenvolvidos com respeito às garantias judiciais, em um prazo razoável, e se ofereceram um recurso efetivo, para assegurar os direitos de acesso à justiça, de conhecimento da verdade dos fatos e de reparação às vítimas ou seus sucessores.

O esclarecimento de supostas violações pelos Estados-partes de suas obrigações internacionais por meio da atuação de seus órgãos judiciais quase sempre leva o Tribunal ao exame dos processos/procedimentos internos, considerados em sua integralidade, tudo para determinar se estão em conformidade com as disposições internacionais de regência.

Ressai evidente e pouco controverso identificar os extremos da tramitação processual - excessivamente longa ou curta. O mesmo não se pode dizer da tramitação mediana. Nesse momento, é de recorrer-se com mais premência a parâmetros objetivos de identificação do excesso.

Para o exame da razoabilidade do prazo processual nos termos do artigo 6º da Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o Tribunal tem levado em consideração três elementos: a) a complexidade do litígio; b) a conduta pessoal da parte interessada; c) a conduta das autoridades envolvidas no processo. Quanto a esses elementos não há divergência, no entanto, um quarto - o interesse em jogo para o requerente da indenização (ou a afetação do litigante pelas consequências da demora²¹⁵) – é considerado por parte da doutrina.

²¹⁴ DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. Direito à jurisdição eficiente e garantia da razoável duração do processo na reforma do Judiciário. **Revista de Processo**, v. 128. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 164-174, out. 2005, p. 170 (nota rodapé nº 7).

²¹⁵ RIGHI, Eduardo. O direito fundamental à razoável duração do processo e a proibição de liminares. **Revista Forense**, v. 399. Rio de Janeiro: Forense, p. 65- 83, set.-out. 2008, p. 69.

Esses parâmetros são utilizados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos²¹⁶ e por inúmeras cortes nacionais. É que a questão é recorrente também em outros sistemas de proteção de direitos humanos internos ou externos. Segundo levantamento feito por ocasião de seus 25 anos de atuação, restou destacado que em 49 oportunidades a Corte reconheceu violação de garantias judiciais (art. 8) e em 47 outras reconheceu violação à proteção judicial (art. 25). Esses são o segundo e terceiro artigos da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos mais violados, respectivamente, perdendo apenas para o primeiro, que trata da obrigação de respeitar os direitos, cuja violação foi declarada em 62 casos²¹⁷.

Esses parâmetros, de aferição universal, vale dizer em qualquer processo judicial, podem e estão sendo validamente aceitos e utilizados, respectivamente, pela doutrina e jurisprudência brasileiras como elementos norteadores da efetivação do direito fundamental à razoável duração do processo, como se comprova das diversas citações bibliográficas e jurisprudenciais contidas no presente trabalho.

A título exemplificativo, traz-se à colação excerto do voto do Min. EROS GRAU²¹⁸ do Supremo Tribunal Federal no precedente, a seguir transcrito, no qual são referido a complexidade da causa (nº réus) e a conduta inadequada da parte (defesa):

“(...) o excesso de prazo não resulta de simples operação aritmética. Complexidade do processo, retardamento justificado, atos procrastinatórios da defesa e número de réus

²¹⁶ Cf. Caso Baldeón García *versus* Perú, sentença de 06.04.2006, par. 151, disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_147_esp1.pdf, acesso em 20.jul.2010; Caso López Alvarez *versus* Honduras, sentença de 01.02.2006, par. 132, disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf acesso em 21.jul.2010; e Caso do Massacre de Puerto Bello *versus* Colômbia, sentença de 31.01.2006, par. 171, disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/fundamentos/jseriec140.pdf>, acesso em 22.jul.2010.

²¹⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. A Corte Interamericana de Direitos Humanos – 25 anos. Costa Rica: Corte IDH, mar. 2005.

²¹⁸ HC 97.461, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 12.05.2009, Segunda Turma, pub. DJE de 1º.07.2009. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=598739&idDocumento=&codigoClasse=349&numero=97461&siglaRecurso=&classe=HC> > Acesso em 1º agosto 2010. Ementa completa do julgado: HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. CONCESSÃO DE HABEAS CORPUS PELO STJ. PEDIDO DE EXTENSÃO. SITUAÇÃO PROCESSUAL DISTINTA. INDEFERIMENTO. JULGAMENTO CÉLERE (CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, ART. 5º, INC, LXVIII). EXCESSO DE PRAZO JUSTIFICADO. 1. Habeas corpus concedido a co-réu pelo Superior Tribunal de Justiça. Requerimento de extensão ao paciente, com fundamento no art. 580 do Código de Processual (sic) Penal. Impossibilidade, considerada a ausência de identidade processual com a co-ré beneficiada. 2. A constituição do Brasil determina em seu artigo 5º, inciso LXXVIII, que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. 3. Não obstante, o excesso de prazo não resulta de simples operação aritmética. Complexidade do processo, retardamento justificado, atos procrastinatórios da defesa e número de réus envolvidos são fatores que, analisados em conjunto ou separadamente, indicam ser, ou não, razoável o prazo para o encerramento da instrução criminal. 4. Excesso de prazo causado, em parte, pelo não comparecimento do advogado de defesa na Sessão do Tribunal do Júri, o que deu causa a que o Juiz nomeasse defensor público e determinasse a expedição de ofício à OAB comunicando a ausência injustificada do advogado. (5.) Ordem indeferida.

envolvidos são fatores que, analisados em conjunto ou separadamente, indicam ser, ou não, razoável o prazo para o encerramento da instrução criminal. Excesso de prazo causado, em parte, pelo não comparecimento do advogado de defesa na Sessão do Tribunal do Júri, o que deu causa a que o Juiz nomeasse defensor público e determinasse a expedição de ofício à OAB comunicando a ausência injustificada do advogado”.

Esses elementos são classificados como preceptivos, que sempre serão considerados, como a complexidade e a conduta das partes e das autoridades ou facultativos, como a importância do litígio para os demandantes.

Importa referir, finalmente, que diversos são os critérios para aferição objetiva da razoável duração do processo na tradição da *common law* (anglo-saxônica). A *Speedy Trial* (Avaliação Rápida), na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos da América e no Canadá (exceto Québec, que adota o cânone legal do direito francês), é aferida a partir de dois fatores objetivos: razões para demora (*reasons for delay*) e renúncia (*waiver*) do poder/dever de contribuir para celeridade; e dois subjetivos: comprimento – duração – do atraso (*length of delay*) e prejuízo (*prejudice*)²¹⁹. Como a doutrina e jurisprudência brasileiras filiam-se preferencialmente à tradição europeia continental da *civil law*, esses critérios não serão objeto de reflexão neste estudo.

3.7.1 A complexidade do litígio

A complexidade do litígio pode decorrer de circunstâncias de fato ou de direito, ou ainda, de processo/procedimento, vale dizer, das dificuldades para comprovação dos fatos, identificação dos seus agentes ativos e passivos (partes) e de suas respectivas condutas, constituidora do direito e das dificuldades para interpretação das normas jurídicas aplicáveis ou da complexidade instrumental, do próprio rito estabelecido para o processo.

A complexidade fática implica demora na fase probatória do procedimento, uma vez que pode-se manifestar na forma de dificuldade de identificação e localização de testemunhas ou de profissional habilitado para realização de perícia, ou complexidade da própria prova pericial, que exija, por exemplo, participação multidisciplinar. A complexidade jurídica implica demora na(s) fase(s) decisória(s), visto que pode-se traduzir na multiplicidade de incidentes, na conexão de ações ou mesmo na dificuldade de identificação da interpretação mais adequada possível. A complexidade procedimental implica demora na(s) fase(s) administrativa(s) do processo, vez que pode-se manifestar na elaboração de expedientes

²¹⁹ CODE, Michael Allan. *Trial within a reasonable time*. Toronto: Carswell Publishing, 1992.

judiciais específicos e repetitivos, à semelhança de editais, mandados de elevada minudência (registro imobiliário, p. ex.).

Nesse contexto avulta a questão dos casos limites (*hard cases*) em que a solução situa-se na zona cinzenta entre o regramento jurídico e o extra-jurídico (moral, religioso, ...). Sendo certo que o ordenamento jurídico é pleno, deve apresentar solução a todas as controvérsias, mantendo-se íntegro; ao Poder Judiciário cabe a identificação e aplicação da norma de regência independentemente do grau de dificuldade de tal tarefa. Essa dificuldade não poderá ser utilizado como justificativa válida para irrazoável duração processual.

ARRUDA²²⁰ estabelece relevante distinção entre complexidade interna e externa ao processo: esta, de natureza sistémica, decorre da pleora desconexa de regras de direito material e processual e da complexidade e burocratização do sistema judiciário com múltiplas instâncias e formalidades desnecessárias; aquela, de natureza intrínseca, decorre das peculiaridade de fato e de direito da causa. Ambas contribuem para demora procesual, embora decorram de causas de maior/menor ou alguma/nenhuma possibilidade de mitigação por parte dos atores do processo: pode-se melhorar a tramitação superando obstáculos intrínsecos; os sistémicos são insuperáveis.

O fato de a complexidade sistémica refugir ao controle e à neutralização dos operadores do direito, por sua vez, “antes de prestar-se a justificar a demora dos processos, vem mesmo é agravar a responsabilidade do Estado, que faltou com o dever de formação de um sistema processual justo, funcional e simples”²²¹.

A questão posta, nesses termos, desdobra-se em problematização por demais relevante: em que medida o devido processo legal pode-se constituir, ele próprio, em causa de violação ao direito fundamental à razoável duração do processo. Trata-se de conflito entre garantias em que o excesso de uma pode gerar o comprometimento da outra. A solução, acredita-se, obtém-se a partir da proporcionalidade e funcionalidade: o devido processo legal deve ser estabelecido na exata medida da necessidade de proteção do direito. Excesso ou escassez de formalidades ou graus de aferição da correção da apreciação do fato ou da interpretação jurídica implicarão desproporção e possibilidade de reconhecimento de inadequação responsabilizadora.

O elemento complexidade, no entanto, não é salvo conduto para dilações injustificáveis, pois, por si só, não afasta o dever de duração razoável do processo. Nesse sentido tem se

²²⁰ ARRUDA, Samuel Miranda. **O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo**. Ob. cit. p. 306-307.

²²¹ ARRUDA, Samuel Miranda. **O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo**. Ob. cit. p. 307.

manifestado o STF, como se deduz do precedente, a seguir do Constitucionalista e Ministro CARLOS BRITTO²²²:

“Prisão preventiva. Excesso de prazo. Instrução criminal inconclusa. Alongamento para o qual não contribuiu a defesa. Complexidade e peculiaridades do caso não obstam o direito subjetivo à razoável duração do processo. Retardamento injustificado do feito. O Supremo Tribunal Federal entende que a aferição de eventual excesso de prazo é de se dar em cada caso concreto, atento o julgador às peculiaridades do processo em que estiver oficiando. No caso, a custódia instrumental do paciente já ultrapassa 3 anos, tempo superior até mesmo a algumas penas do Código Penal. Prazo alongado, esse, que não é de ser imputado à defesa. A alegada gravidade da imputação não obsta o direito subjetivo à razoável duração do processo”.

À complexidade deve-se somar o exame da conduta das partes, especialmente a que alega a violação ao direito fundamental de que se trata.

3.7.2 A conduta pessoal da parte interessada

Esclareça-se inicialmente, que a conduta a ser considerada e ponderada é daquele que pugna pelo reconhecimento da lesão ao direito fundamental, não de todos os litigantes: releva a conduta própria não a alheia. Isto por dois aspectos: a razoável duração deve interessar, em princípio, a ambas as partes (requerente/requerida), mas a análise deve ser feita na perspectiva daquele que sente seu direito fundamental desrespeitado; a ninguém deve ser dado beneficiar-se da própria torpeza, dos entres a que deu causa²²³ (regra *nemo turpitudinem suam allegare potest*).

A conduta pessoal da parte interessada, em verdade sua atividade no processo diz com a adoção das providências a seu cargo (autorizações, representações *etc.*) com o cumprimento diligente de suas obrigações processuais, corolário de seu amplo direito de manifestação.

²²² HC 89.622, Primeira Turma, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 03.06.2008, pub. DJE de 19.09.2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=548597&codigoClasse=349&numero=89622&siglaRecurso=&classe=HC>> Acesso em 2 agosto 2010. EMENTA: *HABEAS CORPUS*. PRISÃO CAUTELAR. EXCESSO DE PRAZO. INSTRUÇÃO CRIMINAL INCONCLUSA. ALONGAMENTO PARA O QUAL NÃO CONTRIBUIU A DEFESA. COMPLEXIDADE E PECULIARIDADES DO CASO NÃO OBSTAM O DIREITO SUBJETIVO À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. RETARDAMENTO INJUSTIFICADO DO FEITO. ORDEM CONCEDIDA. 1. O Supremo Tribunal Federal entende que a aferição de eventual excesso de prazo é de se dar em cada caso concreto, atento o julgador às peculiaridades do processo em que estiver oficiando. 2. No caso, a custódia instrumental do paciente já ultrapassa 3 anos, tempo superior até mesmo a algumas penas do Código Penal. Prazo alongado, esse, que não é de ser imputado à defesa. 3. Alegada gravidade da imputação não obsta o direito subjetivo à razoável duração do processo (inciso LXXVIII do art. 5º da CF). 4. Ordem concedida.

²²³ Regra implicitamente contida no CPC, art. 243. Quando a lei prescrever determinada forma, sob pena de nulidade, a decretação desta não pode ser requerida pela parte que lhe deu causa.

O TEDH diferencia o conteúdo desse critério em razão da natureza da demanda considerada: sendo cível, exige-se da parte diligência normal; sendo penal, faculta-se ao acusado não cooperar ativamente²²⁴.

Espera-se da parte que não maneje institutos processuais desnecessariamente, abusando dos meios legitimamente postos à sua disposição pelo devido processo legal. Que, por exemplo, injustificadamente, não dê causa ao adiamento de audiências; a refazimento de atos processuais nulos, não substitua seus representantes processuais. Isto porque assim agindo não poderá valer-se futuramente da alegação de irrazoável duração do processo, com efeito, a ninguém é dado beneficiar-se da postergação a que deu causa.

Não se exige, assim, que o interessado persiga a celeridade processual obstinadamente, instando o Juízo de modo contínuo à próxima fase, cooperando de modo ativo. Assim agindo, inclusive, pode tumultuar o funcionamento do órgão jurisdicional e obter sua almejada celeridade em detrimento dos demais processos em tramitação. Espera-se, apenas, que aja com moderação, adequando sua conduta ao que a lei processual lhe exija.

Não é de exigir-se, ademais, que a parte inste o juízo à observância da razoável tramitação, denunciando suas dilatações indevidas ou da parte adversa, colaborando explicitamente para efetividade do direito, com efeito, estar-se-ia centrando em apenas um dos atores processuais responsabilidades que são de todos.

Questão relevante é saber acerca da relevância da conduta procrastinatória da parte adversa e sua consequência para responsabilização do Estado.

É certo que o Estado é garantidor dos direitos fundamentais, mas disso não deflui que sempre se lhe impute a responsabilidade pela dilatações indevidas. O argumento de que a culpa pelo atraso é sempre do Estado-Juiz, que não coibiu as manobras procrastinatórias da parte é simplista e injusto. Se por um lado, ao juiz cabe a condução do processo e o dever de vigilância da conduta das partes, reconhecendo e punindo as condutas ilícitas (litigância de má-fé, art. 17, IV e VII, e 18, CPC²²⁵), por outro, as partes têm o dever de boa-fé: obrigam-se a exercer suas prerrogativas processuais com lealdade, de forma a não violar as prerrogativas da parte adversa. A parte que der causa à demora, portanto, arcará com as consequências de sua ilegítima atuação.

²²⁴ NICOLITT, André Luiz. **A duração razoável do processo**. Ob. cit., p. 80.

²²⁵ Art. 17. Reputa-se litigante de má-fé aquele que: IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo; VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório; Art. 18. O juiz ou tribunal, de ofício ou a requerimento, condenará o litigante de má-fé a pagar multa não excedente a um por cento sobre o valor da causa e a indenizar a parte contrária dos prejuízos que esta sofreu, mais os honorários advocatícios e todas as despesas que efetuou.

Reconheceu o STF²²⁶ o dever de boa fé, como se colhe da decisão seguinte, em que se examinava a inconstitucionalidade da norma inscrita no art. 557, § 2º, do CPC (redação da Lei 9.756/1998):

A possibilidade de imposição de multa, quando manifestamente inadmissível ou infundado o agravo, encontra fundamento em razões de caráter ético-jurídico, pois, além de privilegiar o postulado da lealdade processual, busca imprimir maior celeridade ao processo de administração da justiça, atribuindo-lhe um coeficiente de maior racionalidade, em ordem a conferir efetividade à resposta jurisdicional do Estado. (...) O ordenamento jurídico brasileiro repele práticas incompatíveis com o postulado ético-jurídico da lealdade processual. O processo não pode ser manipulado para viabilizar o abuso de direito, pois essa é uma idéia que se revela frontalmente contrária ao dever de probidade que se impõe à observância das partes. O litigante de má-fé – trate-se de parte pública ou de parte privada – deve ter a sua conduta sumariamente repelida pela atuação jurisdicional dos juízes e dos tribunais, que não podem tolerar o abuso processual como prática descaracterizadora da essência ética do processo. (...) A exigência pertinente ao depósito prévio do valor da multa, longe de inviabilizar o acesso à tutela jurisdicional do Estado, visa a conferir real efetividade ao postulado da lealdade processual, em ordem a impedir que o processo judicial se transforme em instrumento de ilícita manipulação pela parte que atua em desconformidade com os padrões e critérios normativos que repelem atos atentatórios à dignidade da justiça (CPC, art. 600) e que repudiam comportamentos caracterizadores de litigância maliciosa, como aqueles que se traduzem na interposição de recurso com intuito manifestamente protelatório (CPC, art. 17, VII)".

Assim, superado o elemento complexidade e atuação da parte, examina-se a conduta das autoridades envolvidas no processo.

3.7.3 A conduta das autoridades envolvidas no processo

A conduta das autoridades envolvidas no processo judicial diz com o *substantive due process of law*, com proporcionalidade no cumprimento material do devido processo legal.

Exige-se que os agentes públicos adequem sua conduta à consecução do fim do processo, vale dizer, harmonizem motivos, meios e fins. Não se trata aqui de considerar a conduta apenas de um agente público *per se* ou dos agentes integrantes do Poder Judiciário - dos juízes e serventuários ou dos auxiliares da justiça (peritos, tradutores *etc.*), mas também

²²⁶ [AI 567.171-AgR-ED-EDv-ED](http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=574207&codigoClasse=1142&numero=567171&siglaRecurso=AgR-ED-EDv-ED&classe=AI), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2008, Plenário, DJE de 06.02.2009.) Disponível em <
> Acesso 30 julho 2010. No mesmo sentido: [AI 604.873-AgR-ED](http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=574207&codigoClasse=1142&numero=567171&siglaRecurso=AgR-ED-EDv-ED&classe=AI), Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 09.06.2009, Primeira Turma, DJE de 07.08.2009; [AI 588.831-AgR-ED](http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=574207&codigoClasse=1142&numero=567171&siglaRecurso=AgR-ED-EDv-ED&classe=AI), Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 26.05.2009, Primeira Turma, DJE de 07.08.2009.

dos integrantes dos demais órgãos direta ou indiretamente ligados ao processo, como Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública, Polícia *etc.* Isto porque a verificação da razoabilidade pressupõe o exame da atuação dos órgãos estatais como um todo, de seus agentes em conjunto, não de um ou outro individualmente. Neste sentido já se pronunciou o STF quando reconheceu a não-razoabilidade causada pela atuação morosa do MP na elaboração de contrarrazão de recurso, como se constata do precedente²²⁷, a seguir, *verbis*:

EXCESSO DE PRAZO DA PRISÃO. DEMORA NO JULGAMENTO DOS RECURSOS CRIMINAIS INTERPOSTOS PELA DEFESA: PACIENTE PRESO HÁ QUASE QUATRO ANOS. RECURSO DE APELAÇÃO JULGADO DEPOIS DE QUASE DOIS ANOS DE SUA INTERPOSIÇÃO. RECURSO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PENDENTE DE JULGAMENTO. CARGA COM O MINISTÉRIO PÚBLICO PARA FINS DE APRESENTAÇÃO DAS CONTRARRAZÕES POR MAIS DE SETE MESES. DEMORA NÃO IMPUTÁVEL AO PACIENTE. AUSÊNCIA DE COMPLEXIDADE DO FEITO. EXCESSO DE PRAZO CONFIGURADO. ORDEM CONCEDIDA.

O excesso de prazo da prisão em razão da demora no julgamento dos recursos criminais interpostos pela defesa, sem que a ela possa ser imputada a desídia, configura constrangimento ilegal à liberdade de locomoção.

2. Ordem concedida.

Isto não significa que essa consideração individual não tenha relevância jurídica. Terá sim, mas para responsabilização do agente que age com culpa ou dolo, não para responsabilização institucional de que se trata. Prescinde-se da avaliação da culpabilidade do agente, pois o que releva é a culpabilidade objetiva da pessoa política.

Aqui se coloca a questão dos “tempos mortos” das dilações injustificáveis pela *démarche* administrativa dos órgãos. São os “esquecimentos processuais”, o longo tempo em que o processo espera sua vez de receber atenção devida, administrativa ou jurisdicional. As causas, como pontuado anteriormente, podem ser várias, desde falhas de estrutura a de gestão, passando pela inépcia e ignorância.

A delegação de atos a outras unidades jurisdicionais (precatórias *etc.*) ou o volume de trabalho da repartição judicial que conhece da causa ou ainda a ineficiência de órgãos essenciais à administração da justiça não justificam a duração irrazoável do processo, por decorrerem de omissões ilegítimas, seja no exercício da função pública, seja na gestão da

²²⁷ HC 96.651, Primeira Turma, Rel^a. Min. Carmem Lúcia, julgamento em 14.04.2009, pub. DJE de 19.06.2009. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=597184&idDocumento=&codigoClasse=349&numero=96651&siglaRecurso=&classe=HC>>. Acesso em 4 agosto de 2010.

demanda. A ausência de uma decisão final sobre a lide em tempo adequado implica denegação de justiça pelo Estado.

As dilações indevidas decorrem não apenas de omissões, ainda que mais frequentemente assim ocorra, mas também de ações, desde que sejam impertinentes. Ressalta DIAS²²⁸ os males do que denomina hiperatividade desordenada dos órgãos jurisdicionais, que, ao atuarem de modo disperso provocam dilações indevidas, a exemplo da clássica e emblemática determinação (ou aquiescência) de produção de provas desnecessárias (orais ou técnicas). O entendimento do STF²²⁹ é de que a produção de prova testemunhal que implique dilação temporal excessiva, a exemplo da que enseja carta rogatória a autoridade judiciária estrangeira, não prescinde de comprovação da necessidade, como se constata do excerto, a seguir transcrito:

"A expedição de cartas rogatórias para oitiva de testemunhas residentes no exterior condiciona-se à demonstração da imprescindibilidade da diligência e ao pagamento prévio das respectivas custas, pela parte requerente, nos termos do art. 222-A do Código de Processo Penal, ressalvada a possibilidade de concessão de assistência judiciária aos economicamente necessitados. A norma que impõe à parte no processo penal a obrigatoriedade de demonstrar a imprescindibilidade da oitiva da testemunha por ela arrolada, e que vive no exterior, guarda perfeita harmonia com o inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal".

Acerca dos auxiliares da justiça, importa ressaltar que seus atos e omissões são imputáveis ao órgão judiciário, com efeito, submetem-se à escolha e supervisão do juiz, de modo que sua ineficiência decorrerá de *culpa in eligendo* ou *in vigilando*, conforme advenha de erro na escolha do profissional ou na orientação e acompanhamento de seu trabalho.

Finalmente, ainda na esteira do entendimento do TEDH, ressalta-se que somente em caráter excepcional são relevadas as consequências decorrentes de ineficiência e obstrução judicial. Causas estruturais – carência de juízes, carga de trabalho, deficiências administrativas ou legislativas, de regra, são rejeitadas, isto porque sua solução/superação, em princípio, depende/ está nas mãos do Estado por meio de seus diversos órgãos. Causas

²²⁸ DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. Direito à jurisdição eficiente e garantia da razoável duração do processo na Reforma do Judiciário. Ob. cit. p. 172.

²²⁹ AP 470-QO4, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 10.06.2009, pub. DJE de 02.10.2009. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=603316&idDocumento=&codigoClasse=4853&numero=470&siglaRecurso=QO4&classe=AP>> Acesso em 4 agosto 2010. Trata-se de 4ª questão de ordem no rumoroso processo dito “o mensalão”.

conjunturais de relevo, motivos verdadeiramente excepcionais, à semelhança dos que decorram de instabilidade política grave, crise econômica profunda ou emergência/calamidade pública, circunstâncias que impliquem abalo institucional importante, por sua vez, são acolhidas²³⁰.

3.7.4 O interesse em jogo para o requerente da indenização

São inegáveis os danos subjetivos, de natureza eminentemente emocional (ânsia e incerteza), suportados por quem aguarda uma decisão judicial, a par dos objetivos, de natureza patrimonial. Serão eles tanto maiores quanto significativa seja a solução da lide para a vida. Releva, aqui, em princípio, mais a situação concreta vivida pela parte que o tipo de provimento perseguido e/ou processo manejado.

Esse elemento diz com a transcendência da causa para o interessado, relevância do bem da vida objeto da lide para sua vida e sua premência em obtê-lo. Quanto mais relevante o interesse mais razoável deve ser o tempo de tramitação processual. De observar-se, contudo, que a relevância de que se trata aqui não é a estritamente individual, pautada pela percepção comprometida da parte, mas a que pode ser reconhecida pelo Juízo, de modo isento e equidistante, tendo em vista inclusive o cotejamento com pretensões congêneres.

Nada impede, porém, que, reconhecendo-se a incapacidade de julgar-se todos os processos em tempo adequado, sejam estabelecidas prioridades, impondo-se às autoridades expeditas diligências, em função do conteúdo dos processos, que, em certa medida, revelam genericamente a importância e a conseqüente potencialidade lesiva da demora. Assim, há prioridade no julgamento de ações de cunho mandamental, que contêm uma discussão sobre o abuso no exercício de função pública (autoridade), de cunho assistencial *etc.* O TEDH²³¹ construiu com seus precedentes a seguinte escala de prioridades: processos penais; sobre o estado e capacidade das pessoas; sobre questões trabalhistas e de seguridade social; sobre questões residuais, que deve ser visto como indicativa, restando certa liberdade e mesmo necessidade de adaptação às circunstâncias locais.

A questão que se impõe é verificar se esse elemento, efetivamente, serve para identificar a existência da violação ao devido processo legal. A resposta é negativa, pois, em verdade, trata-se de elemento orientador da definição do quanto devido pela irrazoável dilação, não

²³⁰ NICOLITT, André Luiz. **A duração razoável do processo**. Ob. cit., p. 88-89.

²³¹ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. Ob. cit, p. 91.

para constatação de sua perpetração. Com perpicácia afirma ARRUDA²³² que esse critério tem relação com o sopesamento de possível compensação à parte lesada pela postergação indefinida, não com o juízo de razoabilidade temporal, como pode parecer *prima facie*.

Refere-se aqui ao interesse em jogo, portanto, como um pseudoelemento.

3.8 Responsabilidade do Estado pela demora processual injustificada

A responsabilização do Estado pela não efetivação é traço característico do regime próprio dos direitos e garantias fundamentais, pois decorre de sua supremacia, cogência e judicialidade.

A responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado é, nas palavras de MELO²³³: “a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos”. Decorre, em última análise, do Estado Democrático de Direito, que inadmite o locupletamento do Estado em detrimento do administrado.

Historicamente, evoluiu-se da total irresponsabilidade do Estado (*The King can do no wrong - O Rei não comete erros*) para a responsabilização com fundamento na culpa do agente (civilista), até a hoje preponderante teoria da responsabilidade objetiva do Estado (publicista), fundada na teoria do risco administrativo (Léon Duguit – proporcionalidade: poderes/risco), segundo a qual não se perquire acerca de culpa do agente, mas apenas do nexo de causalidade entre sua conduta e o dano. Desde a Constituição brasileira de 1946 resta consagrada tal responsabilização, que é reproduzida pela Constituição vigente (art. 37, § 6º) nos seguintes termos: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiro, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. Esclarecedora a doutrina do Min. CELSO DE MELLO²³⁴, a seguir transcrita:

²³² ARRUDA, Samuel Miranda. **O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo**. Ob. cit. p. 311-313.

²³³ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 957.

²³⁴ RE 109.615, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, julg. em 28.05.1996, pub. DJ de 02.08.1996. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=RE&numero=109615>. Acesso em 10 setembro 2010.

A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do poder público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do poder público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do poder público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do poder público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 – RTJ 71/99 – RTJ 91/377 – RTJ 99/1155 – RTJ 131/417).

A dicção constitucional, genérica, a abranger todos os agentes estatais, não só os servidores públicos, permite o reconhecimento de possibilidade de indenização de danos causados por agentes do Poder Judiciário, juízes ou não²³⁵, o que é reforçado pela regra plasmada no art. 5º, LXXV, segundo a qual: “O Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim, como o que ficou preso além do tempo fixado na sentença”. É pacífico o entendimento de que os atos judiciais podem ensejar responsabilização do Estado. O Poder Judiciário, à semelhança dos demais órgãos do estado, realiza atividades típicas e atípicas, estas de cunho administrativo; aquelas de cunho jurisdicional. Mesmo atividades relativas aos processos judiciais, aparentemente jurisdicionais, em verdade, são administrativas como os expedientes das serventias (cartórios, secretarias *etc.*), o processamento de requisitórios de pagamento (RPV e precatórios), *etc.* Em função da natureza da atividade haverá um regime de responsabilização pelo descumprimento do dever jurídico estabelecido.

Impõe-se, assim, esclareça-se a especificidade da incidência das regras supracitadas: o art. 37, § 6º aplica-se à atividade administrativa do Poder Judiciário, serviços judiciários, pelo que, nesta hipótese, o Estado responde, direta e objetivamente, com fundamento no risco administrativo pelas “faltas do serviço”; o art. 5º, LXXV, por seu turno, aplica-se à atividade jurisdicional do Poder Judiciário, pelo que, na hipótese da primeira parte do dispositivo, o Estado responde direta e subjetivamente, pressupondo-se comprovado “erro judiciário”; na hipótese da segunda parte do dispositivo, o Estado responde direta e objetivamente com

²³⁵ RAMOS, Carlos Henrique. **Processo Civil e o princípio da duração razoável do processo**. Ob. cit., p. 107.

fundamento no risco integral. Esclarecedora é a doutrina do Min. SEPULVEDA PERTENCE²³⁶, colhida no precedente a seguir transcrito:

Poder judiciário. Responsabilidade civil objetiva do Estado. Direito à indenização por danos morais decorrentes de condenação desconstituída em revisão criminal e de prisão preventiva. CF, art. 5º, LXXV. C. Pr. Penal, art. 630. O direito à indenização da vítima de erro judiciário e daquela presa além do tempo devido, previsto no art. 5º, LXXV, da Constituição, já era previsto no art. 630 do C. Pr. Penal, com a exceção do caso de ação penal privada e só uma hipótese de exoneração, quando para a condenação tivesse contribuído o próprio réu. A regra constitucional não veio para aditar pressupostos subjetivos à regra geral da responsabilidade fundada no risco administrativo, conforme o art. 37, § 6º, da Lei Fundamental: a partir do entendimento consolidado de que a regra geral é a irresponsabilidade civil do Estado por atos de jurisdição, estabelece que, naqueles casos, a indenização é uma garantia individual e, manifestamente, não a submete à exigência de dolo ou culpa do magistrado. O art. 5º, LXXV, da Constituição: é uma garantia, um mínimo, que nem impede a lei, nem impede eventuais construções doutrinárias que venham a reconhecer a responsabilidade do Estado em hipóteses que não a de erro judiciário *stricto sensu*, mas de evidente falta objetiva do serviço público da Justiça.

São diversos os regimes de responsabilização a que se submetem as atividades do Poder Judiciário: se administrativas, regem-se pela responsabilização objetiva; se jurisdicionais, regem-se pela não-responsabilização, exceto nos casos expressamente previstos, a exemplo da previsão constitucional do erro judiciário (citado art. 5º, LXXV). É que “O Supremo Tribunal já assentou que, salvo os casos expressamente previstos em lei, a responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos de juízes”.²³⁷

Não poderia ser de outra forma, pois os magistrados, agentes políticos investidos de atribuições constitucionais, gozam de plena liberdade no exercício de suas funções, pressuposto de sua independência e adequada atuação, não podendo ser responsabilizados pessoalmente pelo jurisdicionado, apenas pelo Estado, em caso de dolo ou culpa comprovada. Os “erros correntes”, inerentes à “humanidade” daqueles que fazem o Poder Judiciário, devem ser corrigidos no seio do procedimento, dos reexames recursais, do devido processo legal. A “injustiça” da decisão que não desborda da interpretação possível do direito não enseja nulidade. A responsabilização, quando possível, é do Estado, não do agente-juiz, que,

²³⁶ RE 505.393, Primeira Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 26.06.2007, DJ de 05.10.2007. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=489932&pgI=1&pgF=100000>>. Acesso em 9 setembro 2010.

²³⁷ RE 553.637-ED, Segunda Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 04.08.2009, publicado no DJE de 25.09.2009. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=603133&idDocumento=&codigoClasse=326&numero=553637&siglaRecurso=ED&classe=RE>>. Acesso em 10 setembro 2010.

no entanto, poderá regressivamente responsabilizá-lo na hipótese comprovada de dolo ou culpa. Não há falar em legitimação passiva concorrente entre Estado e agente, pois ontologicamente incompatível com o regime constitucional de ressarcimento – regresso no caso de dolo ou culpa, não cabendo denunciação à lide (art. 113, CPC). Outra não é a lição da jurisprudência, como se constata do precedente (*leading case*), a seguir colacionado:

A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual – responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições –, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/1988²³⁸.

Independentemente da responsabilização supracitada – regressiva – os agentes do Poder Judiciário estão sujeitos aos procedimentos administrativos disciplinares previstos no art. 193 e ss. do CPC para os casos de descumprimento dos prazos legais: responsabilidade funcional. Esclareça-se, contudo, que os erros *in judicando* ou *in procedendo* não são faltas disciplinares por si sós. Os agentes erram na interpretação e na aplicação das normas, por isso só devem ser punidos se agirem com dolo ou fraude.

A carga de trabalho a que submetidos os agentes do Poder Judiciário deve ser levada em conta, porém, antes de se constituir em parâmetro para aferição concreta da observância da razoável duração do processo, constitui-se em elemento de exclusão da sua responsabilidade pessoal (subjéctiva), uma vez que tal excesso de trabalho se traduzirá na falta de condições que lhes suprime a conduta culposa. A responsabilização pressupõe a comprovação de que sua conduta discrepa muito do que normalmente exigido/esperado, para o que a comparação com colegas de exercício profissional congênere/similar passa a ser relevante. Deste modo, o que pode exigir a análise de “padrões de diligência” é a determinação da culpa do agente não a verificação da lesão ao direito fundamental.

²³⁸ RE 228.977, Segunda Turma, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 05.03.2002, publicado no DJ de 12.04.2002. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=RE&numero=228977>>. Acesso em 11 setembro 2010.

Essa distinção no regime de responsabilização dos atos do Poder Judiciário, conforme sua natureza, não exclui a responsabilização pela irrazoável duração do processo, como impropriamente pressupõem alguns autores. SANTOS MELO²³⁹, exemplificativamente, opõe-se ao entendimento do STF, reverberando: “(...) não há no texto constitucional qualquer menção à impossibilidade de indenização pela demora do processo”. E não há mesmo, tampouco o STF afirma isso. O que assenta a jurisprudência do tribunal é que a lei pode estabelecer responsabilização objetiva por atividades judiciárias administrativas, não jurisdicionais. RAMOS²⁴⁰, por sua vez, opõe-se, afirmando: “a responsabilidade do Estado em face de atos jurisdicionais deve persistir até mesmo por uma questão de isonomia, pois todos os Poderes do Estado estão sujeitos ao princípio da legalidade”. A questão é que o cânone da “coisa julgada” impede, em princípio, a responsabilização, que só será possível quando expressamente prevista, a exemplo do citado art. 5º, LXXV, da Constituição.

Releva observar, especialmente para os fins do presente estudo, que a responsabilidade civil por ato omissivo do poder público – aquele em que o descumprimento do dever jurídico de agir (não-agir) enseja a conduta comissiva de terceiro - é subjetiva, não objetiva, exigindo perquirição de dolo ou culpa. Tratando-se de omissão, há de se aferir o dever de agir e a insuficiência na prestação, o que afasta a responsabilização objetiva e remete à verificação do dolo ou culpa, da “falta do serviço”. Assim não fosse, transformar-se-ia o estado em “segurador universal”, nas palavras de MELO²⁴¹. Nesse sentido, é o entendimento do STF²⁴², como se constata do precedente a seguir colacionado:

I. Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. II. A falta do serviço – *faute du service* dos franceses – não dispensa o

²³⁹ SANTOS MELO, João Paulo dos. **Duração razoável do processo**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2010.p. 174. Em sentido diverso posiciona-se SILVA, Enio Moraes. A garantia constitucional da razoável duração do processo e a defesa do Estado. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 43, nº 172, 23-35, out./dez. 2006.

²⁴⁰ RAMOS, Carlos Henrique. **Processo Civil e o princípio da duração razoável do processo**. Ob. cit. p. 108.

²⁴¹ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Ob. cit., p. 979.

²⁴² RE 369.820, Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 04.11.2003, publicado no DJ de 27.02.2004. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=RE&numero=369820> > . Acesso em 12 setembro 2010. Em idêntico sentido: RE 602.223-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 9-2-2010, Segunda Turma, DJE de 12-3-2010; RE 409.203, Rel. p/ o ac. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 7-3-2006, Segunda Turma, DJ de 20-4-2007; RE 395.942-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 16-12-2008, Segunda Turma, DJE de 27-2-2009.

requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. (...)

A violação ao direito fundamental à razoável duração do processo advém, ontologicamente, de dilações indevidas, corolário da falta ou deficiência do serviço judiciário, vale dizer, do não-funcionamento ou funcionamento insuficiente, inadequado, tardio do Poder Judiciário. Decorre, assim, de ações comissivas dos agentes do Poder Judiciário, pelo que a responsabilização nessa seara será subjetiva. Corrobora essa premissa a doutrina majoritária supracitada, que reconhece como critério para aferição da irrazoabilidade a conduta das autoridades envolvidas no processo, que serão perscrutadas à luz do dolo ou culpa (negligência, imprudência e imperícia). A extensão ou suficiência dos meios postos à disposição dos encarregados da condução do processo será o parâmetro para responsabilização do Estado pela omissão.

A responsabilidade estatal em virtude da morosidade processual não prescinde da comprovação do dano e do nexo causal, conseqüentemente, é afastada pela ocorrência de caso fortuito, força maior e estado de necessidade, que afastam o nexo causal; ou afastada e/ou mitigada na hipótese de culpa exclusiva ou concorrente.²⁴³

A condenação do Estado pela violação do direito fundamental à razoável duração do processo, por sua vez, não repercute sobre a decisão judicial, não tem o condão de modificá-la, pois se funda em pressuposto jurídico diverso daquele que em que se baseia a ação. Fundamenta-se no dever de eficiência do Poder Judiciário, como se pormenorizará em tópico específico.

São indenizáveis os prejuízos de natureza moral ou material, conforme as circunstâncias. A ação será proposta em face da União ou do Estado-membro, conforme o processo seja de competência da Justiça Federal, comum ou especializada (trabalhista, eleitoral e militar) ou da Justiça Estadual.

São meios judiciais à obtenção da observância do direito fundamental à razoável duração do processo o mandado de segurança e o *habeas corpus*. O STF, contudo, tem, à luz da consideração da carga de trabalho que caracteriza o Poder Judiciário brasileiro, se abster de determinar a “preferência” no julgamento do processo objeto da ação, senão recomendar o processamento célere, respeitadas as limitações do órgão e a isonomia no processamento. É o

²⁴³ BEZERRA, Márcia Fernandes. O direito à razoável duração do processo e a responsabilidade do Estado pela demora na outorga da prestação jurisdicional. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim e outros (coords.). **Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/ 2004**. Ob. cit., p. 467-479.

que se colhe dos precedentes do Min. EROS GRAU²⁴⁴ e RICARDO LEWANDOWSKI²⁴⁵, a seguir transcrito:

Demora no julgamento de *habeas corpus* no STJ. Pretensão de julgamento célere (CB, art. 5º, inc. LXXVIII). Quantidade excessiva de processos nos tribunais. Realidade pública e notória. Recomendação de urgência no julgamento. Constrangimento ilegal face à demora no julgamento de *habeas corpus* impetrados no Superior Tribunal de Justiça. A Constituição do Brasil determina que ‘a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação’ (CB, art. 5º, inc. LXXVIII). A realidade pública e notória enfrentada pelo STJ e por esta Corte, marcada pela excessiva carga de processos, impede a plena realização da garantia constitucional do julgamento célere. Ordem denegada, mas com a recomendação, e não com a determinação, de que o Superior Tribunal de Justiça dê preferência aos julgamentos reclamados.

O excesso de trabalho que asoberba o STJ permite a flexibilização, em alguma medida, da desejável celeridade processual. Instrução processual que se mostra deficiente, inviabilizando a apreciação do pleito. A concessão da ordem para determinar o julgamento do *writ* na Corte *a quo*, ademais, poderia redundar na injustiça de se determinar que a impetração manejada em favor do paciente seja colocada em posição privilegiada em relação a de outros jurisdicionados.

Questão relevante que se coloca é a de saber se a tramitação de processo em justiça incompetente ensejaria responsabilização pelo descumprimento do dever de celeridade. A resposta é de ser positiva, com efeito, ao órgão judiciário compete reconhecer de plano sua incompetência e declinar para o órgão competente (art. 113, CPC: A incompetência absoluta deve ser declarada de ofício e pode ser alegada, em qualquer tempo e grau de jurisdição, independentemente de exceção). Omitindo-se, responsabiliza-se pelo prejuízo que der causa. Por óbvio, o tempo perdido no órgão incompetente não poderá ser debitado ao órgão competente quando assumir o processamento da causa.

Arremate-se com a afirmação da possibilidade da responsabilização da parte adversa, isto com fundamento na teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais que reconhece sua aplicação direta às relações entre particulares. Com efeito, esses direitos são, além de instrumentos de contenção do Estado, instrumentos de conformação e aperfeiçoamento da

²⁴⁴ [HC 91.408](http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=491842&codigoClasse=349&numero=91408&siglaRecurso=&classe=HC), Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 14.08.2007, publicado no DJ de 26.10.2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=491842&codigoClasse=349&numero=91408&siglaRecurso=&classe=HC>>. Acesso em 15 de setembro 2010.

²⁴⁵ [HC 100.299](http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=609015), Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 02.02.2011, publicado no DJE de 05.03.2010. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=609015>>. Acesso em 15 de setembro 2010.

sociedade. É de exigir-se lealdade e cooperação recíproca das partes processuais. Aparentemente, o art. 5º do Anteprojeto de novo Código de Processo Civil aos estabelecer que: “As partes têm direito [dever] de participar ativamente do processo, cooperando entre si e com o juiz e fornecendo-lhe subsídios para que profira decisões, realize atos executivos ou determine a prática de medidas de urgência”, o que corrobora o expresso “dever de contribuir para a rápida solução da lide, colaborando com o juiz para a identificação das questões de fato e de direito e abstendo-se de provocar incidentes desnecessários e procrastinatórios” (art. 8º do referido anteprojeto)²⁴⁶, albergou tal premissa. Confirmada a positivação da regra, dela se deduzirá a responsabilização também das partes pela razoável duração do processo, não apenas do Estado-juiz e seus agentes mediatos e imediatos.

3.9 Dois julgamentos da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca da razoável duração do processo: *Ximenes Lopes e Nogueira de Carvalho versus Brasil*

De tudo quanto já se considerou, resta indubitável a importância dos instrumentos jurídicos internacionais para explicitação e elevação da efetividade do direito fundamental à razoável duração do processo e das cortes supranacionais por eles criadas para construção de elementos de identificação concreta da irrazoabilidade diante do caso concreto.

Entende-se oportuno, assim, o exame de dois precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos nos quais o Brasil figurou como parte passiva e entre várias imputações constava a de descumprimento do direito à razoável duração do processo. Os fatos de que tratam os casos ocorreram no Ceará e no Rio Grande do Norte, estados vizinhos, da mesma região do país, nordeste, e com situação sócio-cultural-econômica semelhante. Seu exame permitirá uma percepção mais concreta dos elementos internacionalmente reconhecidos para aferição objetiva da razoabilidade temporal, especialmente por se reconhecer a gradual migração dos cânones jurisprudenciais da Corte Europeia para Corte Interamericana e desta para as cortes brasileiras.

A seguir traça-se um resumo dos fatos e do direito reconhecido pela Corte.

3.9.1 *O Caso Ximenes Lopes versus Brasil, sentença de 4 de julho de 2006*²⁴⁷:

²⁴⁶ CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: ANTEPROJETO/Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. Ob. cit., p. 49.

²⁴⁷ Disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf. Acesso em 12 julho de 2009.

Trata-se da primeira condenação do Brasil por violações de direitos humanos pela Corte Interamericana de Direitos. Foi, ainda, o primeiro pronunciamento da Corte sobre violações de direitos humanos de portadores de sofrimento mental.

Damião Ximenes Lopes, portador de deficiência mental, falecera na Casa de Repouso Guararapes, em Sobral, Ceará, em 4 de outubro de 1999, após três dias de internação, em decorrência das condições desumanas e degradantes de sua internação especialmente o uso injustificado e excessivo da força. A instituição era credenciada pelo Sistema Único de Saúde - SUS. O Brasil foi acusado de violar a Convenção quanto aos direitos à vida, à integridade física, às garantias judiciais e à proteção.

No decorrer da audiência pública realizada em 30 de novembro de 2005, o Governo brasileiro reconheceu a procedência da petição da Comissão Interamericana no que se refere à violação dos artigos 4 (Direito à vida) e 5 (Direito à integridade pessoal) da Convenção Americana, por admitir os fatos relacionados com os maus-tratos e a morte de Damião, corolário da precariedade do sistema de atendimento mental no Estado; não reconhece, contudo, a solicitação de reparações decorrentes da violação dos artigos 4 e 5 da Convenção, bem assim a violação dos direitos consagrados nos artigos 8 e 25 da Convenção.

Segundo informações colhidas na sentença, fornecidas pela partes nos autos do processo, desde 27.03.2000, iniciara-se responsabilização criminal pela apresentação de denúncia pelo Ministério Público, não decidida em primeiro grau até a prolação da sentença pela Corte(04.06.2006).

Reverberou o juiz do processo (Terceira Vara da Comarca de Sobral) em dada oportunidade: “a complexidade dos fatos, o elevado número de acusados e, sobretudo, as sucessivas manifestações nos autos de entidades ligadas aos direitos humanos têm retardado a solução da controvérsia”. Salientou, ademais, que os “expedientes necessários à correta tramitação do processo não foram realizados como deveriam” e que a ausência de advogados para representar três dos acusados impedia que se efetuasse o interrogatório previsto.

Em 06.06.2000, Albertina Viana Lopes promovera ação de indenização por danos morais contra a Casa de Repouso Guararapes, Sérgio Antunes Ferreira Gomes e Francisco Ivo de Vasconcelos, em decorrência da “dor, tristeza, sofrimento e humilhação que [...] passou e passará pelo resto de sua vida” pela morte de seu filho Damião Ximenes Lopes perante a Quinta Vara Cível da Comarca de Sobral.

Em 6 de dezembro de 2000, a Quinta Vara Cível marcou audiência de conciliação para 1º de março de 2001. Nessa data, sem justificção, foi transferida a audiência para 15 de março de 2001, dia em que esta teve lugar, sem que houvesse ânimo conciliatório. Em 15 de

agosto de 2003, a Quinta Vara Cível solicitou à Terceira Vara da Comarca de Sobral informação pormenorizada sobre a ação penal que tramitava nessa instância sobre a morte do senhor Damião Ximenes Lopes e a situação processual em que se encontrava. Em 19 de agosto de 2003, o juiz da Terceira Vara de Sobral informou que o processo encontrava-se na fase do artigo 499 do Código de Processo Penal, ou seja, na apresentação de alegações finais pelas partes. Em 29 de agosto do mesmo ano, a Quinta Vara Cível resolveu suspender o processo civil pelo prazo máximo de um ano, para esperar a resolução da ação penal. Em 15 de outubro de 2004, a Quinta Vara Cível solicitou à Terceira Vara da Comarca de Sobral que informasse se havia sido proferida sentença no caso, e, em caso positivo, remetesse cópia da decisão. Em 21 de outubro de 2004, a Terceira Vara de Sobral informou que em 24 de setembro desse mesmo ano havia sido aditada a denúncia, nela incluindo-se duas outras pessoas, a quem se havia interrogado em 19 de outubro de 2004, e que, com relação aos demais acusados, o processo encontrava-se concluso para decisão com respeito ao pedido de um dos advogados de defesa sobre a suspensão do prazo para a apresentação de alegações finais 84 (par. 112.42 supra). À data da emissão da sentença da Corte (04.06.2006), não havia sido proferida sentença de primeira grau na ação civil de reparação de danos.

Do exame das provas colacionadas, concluiu a Corte que: a) o caso não era complexo, pois: *“Existe uma única vítima, que está claramente identificada e que morreu em uma instituição hospitalar, o que possibilita que o processo penal contra supostos responsáveis, que estão identificados e localizados, seja simples”*(item 197); b) houve cooperação da família da vítima, que *“cooperou na tramitação da investigação policial e dos procedimentos penal e civil, com a finalidade dar andamento ao procedimento, conhecer a verdade do ocorrido e estabelecer as respectivas responsabilidades. A senhora Albertina Viana Lopes é assistente do Ministério Público no processo penal, o que possibilitou que a família da suposta vítima participe do processo e fiscalize seu desenvolvimento”*(item 198), além de sua participação ser coadjuvante, vez que tratava-se de ação penais pública, de titularidade do Ministério Público; c) a demora do processo deveu-se unicamente à conduta das autoridades judiciais, pois *“transcorridos mais de seis anos do início do processo, ainda não se proferiu sentença de primeira instância. As autoridades competentes se limitaram a diligenciar o recebimento de provas testemunhais. Está provado que a Terceira Vara da Comarca de Sobral demorou mais de dois anos para realizar as audiências destinadas a ouvir as declarações de testemunhas e informantes e, em alguns períodos, não realizou atividade alguma com vistas à conclusão do processo”*; d) o volume de trabalho da repartição judicial que conhece da causa e as omissões de órgão do Estado (MP, advogados públicos, etc.) não

ilidem sua responsabilização internacional, pois, o Ministério Público “*tardou mais de três anos para aditar a denúncia para incluir (...) , Diretor Clínico, e (...), auxiliar de enfermagem, ambos da Casa de Repouso Guararapes, apesar de ter sido o (...) o médico que atendeu o senhor Ximenes Lopes no dia de sua morte e o (...) o enfermeiro que havia atendido a suposta vítima no decorrer de sua internação*”, mesmo tendo sido orientado a assim proceder dois meses após o início do processo penal pelo Centro de Apoio Operacional dos Grupos Socialmente Discriminados da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará (em 25 de maio de 2000); e). “*O prazo em que se desenvolveu o procedimento penal no caso sub judice não é razoável, uma vez que, após mais de seis anos, ou 75 meses de iniciado, ainda não se proferiu sentença de primeira instância e não foram apresentadas razões que possam justificar esta demora. Este tribunal considera que este período excede em muito aquele a que se refere o princípio de prazo razoável consagrado na Convenção Americana e constitui uma violação do devido processo*” (item 203); e) e, finalmente,: “*a falta de conclusão do processo penal teve repercussões particulares para as familiares do senhor Damião Ximenes Lopes, já que, na legislação do Estado, a reparação civil pelos danos ocasionados por um ato ilícito tipificado penalmente pode estar sujeita ao estabelecimento do delito em um processo de natureza criminal. Por este motivo na ação civil de reparação de danos tampouco se proferiu sentença de primeira instância, ou seja, a falta de justiça na ordem penal impediu que as familiares de Ximenes Lopes, em especial sua mãe, obtivessem compensação civil pelos fatos deste caso*”(item 204).

Concluiu, assim, a Corte que o Brasil não dispôs de um recurso efetivo para garantir, em um prazo razoável, o direito de acesso à justiça da mãe e irmã da vítima (e do irmão e pai), com plena observância das garantias judiciais (item 205), devendo ser responsabilizado pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial consagrados nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

3.9.2 *Caso Nogueira de Carvalho e outro versus Brasil, sentença de 28 de novembro de 2006*²⁴⁸:

Trata-se de caso de absolvição do Brasil, tendo a corte arquivado o caso por concluir não ter-se comprovado as alegações de violação de direitos humanos, à luz do suporte fático de que dispôs.

²⁴⁸ Disponível em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_161_por.pdf . Acesso em 13 julho de 2009.

A Comissão apresentou a demanda neste caso, a fim de que a Corte decidisse se houve violação dos direitos consagrados nos artigos 8º (Garantias judiciais) e 25 (Proteção judicial) da Convenção Americana com relação à obrigação estabelecida no artigo 1.1 (Obrigação de respeitar os direitos) do mesmo instrumento, em detrimento de Jaurídice Nogueira de Carvalho e Geraldo Cruz de Carvalho, pela presumida falta de devida diligência no processo de investigação dos fatos e punição dos responsáveis pela morte de Francisco Gilson Nogueira, seu filho.

Francisco Gilson Nogueira de Carvalho era um advogado defensor de direitos humanos que foi objeto de ameaças de morte e vítima de homicídio numa emboscada em 20 de outubro de 1996, na cidade de Macaíba, Estado do Rio Grande do Norte. Fora aberto inquérito policial no mesmo dia, em que se consideraram diferentes hipóteses sobre a autoria do homicídio. Uma delas relacionava a morte às denúncias públicas apresentadas pela vítima como defensor de direitos humanos sobre a atuação de um suposto grupo de extermínio denominado “meninos de ouro”, que seria formado por funcionários e agentes de polícia do gabinete de Maurílio Pinto de Medeiros, que na época da morte era o Subsecretário de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Norte. Em virtude das denúncias do advogado, foram iniciadas investigações sobre diversos integrantes da Polícia do Estado do Rio Grande do Norte pela suposta prática de homicídios, sequestros e torturas.

Segundo informações colhidas na sentença, fornecidas pelo próprio Governo nos autos do processo, em julho de 2000, a sentença de pronúncia já havia sido proferida; em agosto de 2004, o denunciado Otávio Ernesto Moreira já havia sido absolvido pelo Tribunal do Júri, restando pendente recurso de apelação; em março de 2006, restavam pendentes Recurso Extraordinário e Recurso Especial. Não foi possível identificar o momento de trânsito em julgado das decisões.

Concluiu a Corte que a complexidade do homicídio, com multiplicidade de suspeitos e versões, justificou a ausência de condenação do denunciado, não a alegada lentidão ou omissão do Estado, ressaltando que a absolvição não implica, *ipso facto*, a violação às regras do devido processo legal que inclui a duração razoável do processo.

A Corte lembrou na decisão que compete aos tribunais do Estado o exame dos fatos e das provas apresentadas nas causas particulares. Não compete a ela substituir a jurisdição interna, estabelecendo as modalidades específicas de investigação e julgamento num caso concreto para obter um resultado melhor ou mais eficaz, mas constatar se nos passos efetivamente dados no âmbito interno foram ou não violadas obrigações internacionais do Estado decorrentes dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana.

3.10 O Anteprojeto de novo Código de Processo Civil e a razoável duração do processo

Tramita no Senado Federal, desde 8 de junho de 2010, projeto de reforma (PLS 166/2010²⁴⁹) do Código de Processo Civil vigente - Lei nº 5.869/1973 - apresentado pelo Presidente do órgão José Sarney, com esteio em anteprojeto²⁵⁰ elaborado por Comissão de Juristas (instituída pelo Ato da Presidência do Senado Federal nº 379/2009), presidida pelo Ministro Luiz Fux, do Superior Tribunal de Justiça e relatada pela Professora Teresa Celina de Arruda Alvim Wambier, da Pontifícia Universidade Católica da São Paulo (PUC-SP). Integraram a Comissão: Adroaldo Furtado Fabrício, Benedito Cerezzo Pereira Filho, Bruno Dantas, Elpídio Donizetti, Humberto Theodoro Júnior, Jansen Fialho de Almeida, José Miguel Garcia Medina, José Roberto dos Santos Bedaque, Marcus Vinicius Furtado Coelho e Paulo Cesar Pinheiro Carneiro. A par de reorganizar e estruturar o Código à luz da doutrina e jurisprudência contemporâneas, o projeto objetiva “gerar um processo mais célere, mais justo, porque mais rente às necessidades sociais e muito menos complexo”, nas palavras do Min. Luiz Fux contidas na exposição de motivos.

Segundo reverberado na citada exposição, os trabalhos da Comissão se orientaram precipuamente por cinco objetivos: 1) estabelecer, expressa e implicitamente, verdadeira sintonia fina com a Constituição Federal; 2) criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa; 3) simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de subsistemas, como, por exemplo, o recursal; 4) dar todo o rendimento possível a cada processo em si mesmo considerado; e, 5) imprimir maior grau de organicidade ao sistema, dando-lhe, assim, mais coesão. Desses objetivos, o primeiro e o terceiro dizem diretamente com o esforço para observar o direito fundamental à razoável duração do processo. A eficiência e efetividade pretendidas pela Constituição somente serão alcançadas com a racionalização e simplificação dos procedimentos, principais meios de sua concreção. A celeridade, restou assentado, não seria (é) um valor a ser perseguido a qualquer custo, em detrimento de outros, como a segurança, *v.g.*, pois, por si só não é boa, conforme clássica doutrina (MOREIRA²⁵¹).

²⁴⁹ Tramitação do projeto no Senado disponível em < <http://legis.senado.gov.br/mate/servlet/PDFMateServlet?s=http://www.senado.gov.br/atividade/materia/MateFO.xml&o=ASC&o2=A&m=97249> > Acesso em 1 de novembro de 2010 de 2010.

²⁵⁰ Anteprojeto disponível em < <http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf> > Acesso em 1 de novembro de 2010.

²⁵¹ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O futuro da justiça: alguns mitos. **Revista de Processo**, v. 102. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 228-237, abr.-jun. 2001, p. 232.

Na apresentação do anteprojeto destaca seu presidente: “Esse o desafio da comissão: resgatar a crença no judiciário e tornar realidade a promessa constitucional de uma justiça pronta e célere”. Indaga-se também acerca da possibilidade e meios de se vencer “o volume de ações e recursos gerado por uma litigiosidade desenfreada”; de “desincumbir-se da prestação da justiça em um prazo razoável diante de um processo prenhe de solenidades e recursos”, revelando os pressupostos do trabalho desenvolvido²⁵².

Cumpra, assim, submeter o Anteprojeto ao crivo do valor constitucionalmente estabelecido: a justiça do processo.

O Anteprojeto, no contexto da harmonização do CPC com os princípios constitucionais, privilegia regras que induzem à uniformização e à estabilidade da jurisprudência, corolários diretos da isonomia e segurança jurídica. Pressupõe, acertadamente, que isto somente será possível com o fortalecimento do precedente judicial dos órgãos de cúpula. Assim, são previstos instrumentos que impliquem julgamento conjunto de demandas repetitivas, fundadas na mesma questão de direito²⁵³, e se traduzam em agilidade na prestação jurisdicional, sem perda da qualidade, e redução da carga de trabalho. Nas palavras do presidente da Comissão:

(...) levam a um processo mais célere as medidas cujo objetivo seja o julgamento conjunto de demandas que gravitam em torno da mesma questão de direito, por dois ângulos: *a*) o relativo àqueles processos, em si mesmos considerados, que, serão decididos conjuntamente; *b*) no que concerne à atenuação do excesso de carga de trabalho do Poder Judiciário – já que o tempo usado para decidir aqueles processos poderá ser mais eficazmente aproveitado em todos os outros, em cujo trâmite serão evidentemente menores os ditos “tempos mortos” (= períodos em que nada acontece no processo)²⁵⁴.

Destaca-se, de início, a complementação e reforço da eficiência do regime de julgamento de recursos repetitivos (art. 953 a 958, Anteprojeto), anteriormente instituído (art. 543-B – Lei nº 11.418/2006 e art. 543-C – Lei nº 11.672/2008), que passa a abranger a possibilidade de suspensão do procedimento das demais ações, tanto no juízo de primeiro grau quanto dos demais recursos extraordinários ou especiais que estejam tramitando nos tribunais superiores, pendente de julgamento, desatrelados dos afetados²⁵⁵.

²⁵² Disponível em < <http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/> > Acesso em 1 de novembro de 2010.

²⁵³ Art. 848. Para os fins deste Código, considera-se julgamento de casos repetitivos: I – o do incidente de resolução de demandas repetitivas; II – o dos recursos especial e extraordinário repetitivos.

²⁵⁴ CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: ANTEPROJETO/Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, Presidência, 2010. p. 16.

²⁵⁵ Art. 954. (...)

§ 2º Os processos em que se discute idêntica controvérsia de direito e que estiverem em primeiro grau de jurisdição ficam suspensos por período não superior a doze meses, salvo decisão fundamentada do relator.

§ 3º Ficam também suspensos, no tribunal superior e nos de segundo grau de jurisdição, os recursos que versem sobre idêntica controvérsia, até a decisão do recurso representativo da controvérsia.

É instituído o incidente de “Resolução de Demandas Repetitivas” (Art. 895 a 906, Anteprojeto), inspirado na doutrina germânica, que possibilita a identificação de processos que contenham a mesma controvérsia de direito e tenham potencial de gerar multiplicação expressiva de demandas e o conseqüente risco de coexistência de decisões conflitantes, ainda no primeiro grau de jurisdição, e reunião para decisão conjunta pelo órgão de segundo grau local/regional. Pode ser instaurado por iniciativa do juiz, do ministério público, das partes da defensoria pública ou pelo próprio relator no tribunal. O tribunal pleno ou órgão especial será competente para admissibilidade e mérito. O incidente deve ser julgado no prazo de seis meses, tendo preferência sobre os demais feitos, salvo os que envolvam réu preso ou pedido de *habeas corpus*. É facultada a intervenção de *amici curiae*. A extensão da eficácia da decisão acerca da tese jurídica limita-se à área de competência territorial do tribunal, salvo decisão em contrário do STF ou dos Tribunais superiores, pleiteada pelas partes, interessados, Ministério Público ou Defensoria Pública. Os recursos excepcionais - especial e extraordinário - eventualmente interpostos da decisão do incidente têm efeito suspensivo e se considera presumida a repercussão geral da questão constitucional eventualmente discutida. Não observada a tese firmada, caberá reclamação ao tribunal competente²⁵⁶.

²⁵⁶ Art. 895. É admissível o incidente de demandas repetitivas sempre que identificada controvérsia com potencial de gerar relevante multiplicação de processos fundados em idêntica questão de direito e de causar grave insegurança jurídica, decorrente do risco de coexistência de decisões conflitantes.

§ 1º O pedido de instauração do incidente será dirigido ao Presidente do Tribunal:

I – pelo juiz ou relator, por ofício; II – pelas partes, pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, por petição. (...)

Art. 898. O juízo de admissibilidade e o julgamento do incidente competirão ao plenário do tribunal ou, onde houver, ao órgão especial.

§ 1º Na admissibilidade, o tribunal considerará a presença dos requisitos do art. 895 e a conveniência de se adotar decisão paradigmática.

§ 2º Rejeitado o incidente, o curso dos processos será retomado; admitido, o tribunal julgará a questão de direito, lavrando-se o acórdão, cujo teor será observado pelos demais juízes e órgãos fracionários situados no âmbito de sua competência, na forma deste Capítulo.

Art. 899. Admitido o incidente, o presidente do tribunal determinará, na própria sessão, a suspensão dos processos pendentes, em primeiro e segundo graus de jurisdição.

Parágrafo único. Durante a suspensão poderão ser concedidas medidas de urgência no juízo de origem.

Art. 901. O Relator ouvirá as partes e os demais interessados, inclusive pessoas, órgãos e entidades com interesse na controvérsia, que, no prazo comum de quinze dias, poderão requerer a juntada de documentos, bem como as diligências necessárias para a elucidação da questão de direito controvertida; em seguida, no mesmo prazo, manifestar-se-á o Ministério Público.

Art. 903. Julgado o incidente, a tese jurídica será aplicada a todos os processos que versem idêntica questão de direito.

Art. 904. O incidente será julgado no prazo de seis meses e terá preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de *habeas corpus*.

Art. 905. O recurso especial ou extraordinário interposto por qualquer das partes, pelo Ministério Público ou por terceiro interessado será dotado de efeito suspensivo, presumindo-se a repercussão geral de questão constitucional eventualmente discutida.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no *caput*, interpostos os recursos, os autos serão remetidos ao tribunal competente, independentemente da realização de juízo de admissibilidade na origem.

Esses institutos de otimização afiguram-se como os mais relevantes do Anteprojeto, na medida em que viabilizam o julgamento de várias causas semelhantes de modo rápido e seguro. Amadurecidos pela crítica da doutrina e prática jurisdicional podem se transformar no principal instrumento de resgate de legitimidade do Poder Judiciário e racionalização de trabalho. É cedo, hoje, o entendimento de que uma das principais causas da morosidade judiciária advém da incapacidade da instituição de administrar as demanda de massa.

Os embargos de divergência, instrumento de uniformização interna, passam a pressupor exclusivamente a existência de *teses contrapostas*, não importando o veículo que as tenha levado ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça. Assim, são possíveis de confronto teses contidas em recursos e ações, sejam as decisões de mérito ou relativas ao juízo de admissibilidade²⁵⁷. São superados os obstáculos técnico-formais gradualmente construídos pela doutrina e jurisprudência²⁵⁸.

Essa pretensão uniformizadora é realçada na dicção do artigo, a seguir transcrito:

Art. 847. Os tribunais velarão pela uniformização e pela estabilidade da jurisprudência, observando-se o seguinte:

I – sempre que possível, na forma e segundo as condições fixadas no regimento interno, deverão editar enunciados correspondentes à súmula da jurisprudência dominante;

II – os órgãos fracionários seguirão a orientação do plenário, do órgão especial ou dos órgãos fracionários superiores aos quais estiverem vinculados, nesta ordem;

III – a jurisprudência pacificada de qualquer tribunal deve orientar as decisões de todos os órgãos a ele vinculados;

IV – a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores deve nortear as decisões de todos os tribunais e juízos singulares do país, de modo a concretizar plenamente os princípios da legalidade e da isonomia;

V – na hipótese de alteração da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

Outras tantas modificações são empreendidas, nem todas voltadas imediatamente para implementação de celeridade, como se examina a seguir.

Art. 906. Não observada a tese adotada pela decisão proferida no incidente, caberá reclamação para o tribunal competente.

²⁵⁷ Art. 959. É embargável a decisão de turma que: I – em recurso especial, divergir do julgamento de outra turma, da seção ou do órgão especial, sendo as decisões, embargada e paradigma, de mérito; II – em recurso especial, divergir do julgamento de outra turma, da seção ou do órgão especial, sendo as decisões, embargada e paradigma, relativas ao juízo de admissibilidade; III – em recurso especial, divergir do julgamento de outra turma, da seção ou do órgão especial, sendo uma decisão de mérito e outra que não tenha conhecido do recurso, embora tenha apreciado a controvérsia; IV – nas causas de competência originária, divergir do julgamento de outra turma, seção ou do órgão especial. § 1º Poderão ser confrontadas teses jurídicas contidas em julgamentos de recursos e de ações de competência originária.

²⁵⁸ Exemplificativamente, examinem-se os enunciados das Súmulas do STJ nº 315 *Não cabem embargos de divergência no âmbito do agravo de instrumento que não admite recurso especial* e nº 316 *Cabem embargos de divergência contra acórdão que, em agravo regimental, decide recurso especial*.

Foi extinta a reconvenção, substituída pelo pedido contraposto, estendendo-se a chamada “força dúplice” das ações possessórias a todas as ações²⁵⁹. De pequeno impacto prático, pelo desuso do instituto, previne, em tese, a propositura superveniente de nova causa, elevando o número de processos em tramitação.

Foram extintos vários incidentes (impugnação ao valor da causa, à concessão de justiça gratuita, incompetência relativa – art. 49), cujas matérias passam a ser alegáveis em preliminar de contestação, à semelhança da incompetência absoluta no sistema em vigor (art. 301, II, CPC – art.338, II, III e XIII, Anteprojeto). A medida permite a redução do número fictício de processos, este entendido como aquele que não reflete o verdadeiro número de causas, conflitos de interesses a serem decididos pelo Poder Judiciário, esvaziando as estatísticas, pois os incidentes são autuados como processos autônomos e contados como tal no universo geral. Exemplificativamente, considere-se uma ação ordinária na qual se tenha impugnado o valor da causa, a concessão de justiça gratuita e a incompetência relativa. Estatisticamente, uma causa originou quatro “processos”. Ocorrendo frequentemente, tal situação implicaria uma distorção potencial de 75% (setenta e cinco por cento). Gize-se não ser incomum o manejo de tais incidentes, especialmente os primeiros que podem assegurar elevação de honorários sucumbenciais e arrecadação de custas judiciais.

Foram extintos a ação declaratória incidental, inclusive a de falsidade de documento, bem como o incidente de exibição de documentos (art. 375 a 383 e 410, Anteprojeto), que passaram a se processar endogenamente na ação principal, inclusive na última hipótese constando da parte dispositiva da sentença (art. 413, Anteprojeto). De pequeno impacto prático, pelo desuso dos institutos, insere-se na pretensão geral de simplificação e concentração da solução das questões em um único processo.

Foram extintos muitos procedimentos especiais que já tinham, em regra, perdido esta condição pela evolução do sistema, sendo mantidos apenas a ação de consignação em pagamento (art. 505, Anteprojeto), a ação de prestação de contas (art. 516, Anteprojeto), a ação de demarcação (art. 527, Anteprojeto) e divisão (art. 540, Anteprojeto) de terras particulares, inventário e partilha (art. 551, Anteprojeto), embargos de terceiro (art. 651, Anteprojeto), habilitação (art. 622, Anteprojeto), restauração de autos (art. 628, Anteprojeto),

²⁵⁹ Art. 337. É lícito ao réu, na contestação, formular pedido contraposto para manifestar pretensão própria, conexa com a ação principal ou com o fundamento da defesa, hipótese em que o autor será intimado, na pessoa do seu advogado, para responder a ele no prazo de quinze dias.
Parágrafo único. A desistência da ação ou a ocorrência de causa extintiva não obsta ao prosseguimento do processo quanto ao pedido contraposto.

homologação de penhor legal (art. 635, Anteprojeto) e ações possessórias (art. 639 e s., Anteprojeto).

Foram extintas as ações cautelares inominadas e mesmo o livro das Ações Cautelares, corolário da fungibilidade entre pedidos cautelares e antecipatórios nas ações em geral (art. 273, § 7º, CPC) e do acentuado desuso atual. A medida, simplificadora, permite a redução do número fictício de demandas/processos. Com efeito, as ações cautelares preparatórias, espelho da ação principal, constituem-se, ainda, em expressivo número dos processos em tramitação. Agrava o tempo médio de tramitação processual o costume forense de julgamento conjunto do binômio cautelar-principal, desconsiderando a maturação própria de cada ação.

O Anteprojeto prevê tutela de urgência e de evidência²⁶⁰. O deferimento da tutela de urgência pressupõe tão somente a demonstração do *fumus boni iuris* e do perigo de ineficácia da prestação jurisdicional²⁶¹; o da tutela à evidência a ostensividade do direito, independentemente de *periculum in mora*²⁶². Nesse ponto a alteração ressalta o dever de celeridade do Poder Judiciário não só nas hipóteses de risco à eficácia do processo e eventual perecimento do direito, mas também naquelas em que a juridicidade das alegações exijam a antecipação da tutela como instrumento de mitigação da espera e do agravamento do dano dela decorrente. A especialidade do procedimento revelará a natureza cautelar ou antecipatória da medida, uma vez que não impugnada a liminar o processo será extinto, mantida a eficácia da medida, sem trânsito em julgado; impugnada, o pedido principal será apresentado nos mesmos autos. As tutelas de proteção/antecipação têm robustecido seu papel de eficiente instrumento de efetividade jurisdicional e resgate da credibilidade judicial²⁶³.

²⁶⁰ Art. 277. A tutela de urgência e a tutela da evidência podem ser requeridas antes ou no curso do procedimento, sejam essas medidas de natureza cautelar ou satisfativa.

Art. 278. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação.

²⁶¹ Art. 283. Para a concessão de tutela de urgência, serão exigidos elementos que evidenciem a plausibilidade do direito, bem como a demonstração de risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

²⁶² Art. 285. Será dispensada a demonstração de risco de dano irreparável ou de difícil reparação quando: I – ficar caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do requerido; II – um ou mais dos pedidos cumulados ou parcela deles mostrar-se incontroverso, caso em que a solução será definitiva; III – a inicial for instruída com prova documental irrefutável do direito alegado pelo autor a que o réu não oponha prova inequívoca; ou IV – a matéria for unicamente de direito e houver jurisprudência firmada em julgamento de casos repetitivos ou súmula vinculante.

²⁶³ Art. 288. Não sendo contestado o pedido, os fatos alegados pelo requerente presumir-se-ão aceitos pelo requerido como verdadeiros, caso em que o juiz decidirá dentro de cinco dias. § 1º Contestada a medida no prazo legal, o juiz designará audiência de instrução e julgamento, caso haja prova a ser nela produzida. § 2º Concedida a medida em caráter liminar e não havendo impugnação, após sua efetivação integral, o juiz extinguirá o processo, conservando a sua eficácia.

Art. 289. Impugnada a medida liminar, o pedido principal deverá ser apresentado pelo requerente no prazo de um mês ou em outro prazo que o juiz fixar. § 1º O pedido principal será apresentado nos mesmos autos em que tiver sido veiculado o requerimento de medida de urgência, não dependendo do pagamento de novas custas processuais. § 2º A apresentação do pedido principal será desnecessária se o réu, citado, não impugnar a liminar.

As formas de intervenção de terceiro foram modificadas e parcialmente fundidas: previu-se a interseção de *amicus curiae* (art. 320, Anteprojeto) desde o primeiro grau de jurisdição; criou-se um só instituto, que abrange as hipóteses vigentes de denunciação da lide e de chamamento ao processo (art. 327, Anteprojeto), aplicável quando o chamado puder ser réu em ação regressiva; quando um dos devedores solidários saldar a dívida aos demais; quando houver obrigação, por lei ou por contrato, de reparar ou garantir a reparação de dano, àquele que tem essa obrigação²⁶⁴. A sentença decidirá sobre a ocorrência de hipótese de ação regressiva ou de obrigação comum²⁶⁵. Trata-se de simplificação, mas de pequeno impacto na celeridade processual.

Foi estabelecida co-responsabilidade expressa dos advogados na célere tramitação do processo. Com efeito, se lhes faculta promover, pelo correio, a intimação do advogado da outra parte (art. 288, § 1º, Anteprojeto). Também as testemunhas devem comparecer espontaneamente, sendo excepcionalmente intimadas por carta com aviso de recebimento (art. 434, caput e § 2º, e s. Anteprojeto). A alteração permitirá, sim, agilização na comunicação entre advogados e elevação do comparecimento das testemunhas às audiências. Não é incomum no cotidiano forense o uso da prova testemunhal como instrumento de postergação da prestação jurisdicional, seja pela não localização das testemunhas, seja pelos seus reiterados pedidos de adiamento por ausência justificada (enfermidade, ausências da jurisdição, *etc.*).

Alem de simplificado, o sistema recursal consagrou a regra geral da eficácia imediata das decisões, pelo que, em princípio, os recursos processam-se no efeito meramente devolutivo. Pode ser atribuído efeito suspensivo pelo relator se demonstrada probabilidade de provimento do recurso²⁶⁶. A medida implicará maior credibilidade da atuação do Poder Judiciário, pois os jurisdicionados, leigos, pautam-na pelo rápido gozo e fruição do bem da vida objeto da pretensão. A efetivação mais rápida das decisões, ainda que a título precário, será percebida, equivocadamente é certo, como mais eficiência, mesmo os conceitos não se

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, qualquer das partes poderá propor ação com o intuito de discutir o direito que tenha sido acautelado ou cujos efeitos tenham sido antecipados.

²⁶⁴ Art. 327. É admissível o chamamento ao processo, requerido pelo réu: I – do afiançado, na ação em que o fiador for réu; II – dos demais fiadores, na ação proposta contra um ou alguns deles; III – dos demais devedores solidários, quando o credor exigir de um ou de alguns o pagamento da dívida comum.

Art. 330. Também é admissível o chamamento em garantia, promovido por qualquer das partes: I – do alienante, na ação em que é reivindicada coisa cujo domínio foi por este transferido à parte; II – daquele que estiver obrigado por lei ou por contrato a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo da parte vencida.

²⁶⁵ Art. 332. A sentença que julgar procedente a ação decidirá também sobre a responsabilidade do chamado.

²⁶⁶ Art. 908. Os recursos, salvo disposição legal em sentido diverso, não impedem a eficácia da decisão.

§ 1º A eficácia da sentença poderá ser suspensa pelo relator se demonstrada probabilidade de provimento do recurso. § 2º O pedido de efeito suspensivo durante o processamento do recurso em primeiro grau será dirigido ao tribunal, em petição autônoma, que terá prioridade na distribuição e tornará prevento o relator.

confundindo ou até mesmo não se implicando mutuamente. Eventualmente, a manutenção dos efeitos da decisão revele mesmo a ineficiência do Poder Judiciário, materializada na não-apreciação ou apreciação inadequada da necessidade de suspensividade do recurso interposto.

O prazo para todos os recursos, com exceção dos embargos de declaração – cinco dias (art. 938) – foi uniformizado em quinze dias²⁶⁷. Por se tratar de prazo peremptório, cuja inobservância implica preclusão, não ensejava demora injustificada. A medida, simplificadora, certamente, não se traduzirá em celeridade na tramitação.

O recurso de apelação continua sendo interposto no primeiro grau de jurisdição, no entanto, o juízo de admissibilidade passa a ser exclusivo do segundo grau²⁶⁸. Evita-se o recurso desafiado para reexame da admissibilidade pelo órgão competente, *ad quem*, mas isto não implica *ipso facto* celeridade.

Foi extinto o agravo retido, com alteração do regime de preclusões e do momento de impugnação das decisões anteriores à sentença para apelação. Modifica-se o momento de impugnação, com a simplificação do rito, pois o momento de julgamento permanece o mesmo²⁶⁹. Mais uma vez a medida traduz simplificação, não necessariamente celeridade.

O agravo de instrumento ficou mantido para as hipóteses de concessão, ou não, de tutela de urgência; para as interlocutórias de mérito, para as interlocutórias proferidas na execução (e no cumprimento de sentença) e para todos os demais casos a respeito dos quais houver previsão legal expressa (art. 929, Anteprojeto).

Foram extintos os embargos infringentes, com o dever do relator de declarar o voto vencido, considerado parte integrante do acórdão, inclusive para fins de prequestionamento (art. 861, § 3º, Anteprojeto).

Instituiu-se nos recursos para o STJ e para o STF a regra expressa de aproveitamento pleno do processo, impondo-se a decisão acerca de todas as razões que podem levar ao provimento ou ao improvimento do recurso. Assim, acolhida uma causa de pedir deve-se alternativamente: examinar todas as demais; remeter ao órgão de segundo grau para que decida as demais; remeter ao órgão de primeiro grau para que seja colhida a prova necessária

²⁶⁷ Art. 907. (...) Parágrafo único. Exceto os embargos de declaração, os recursos são interponíveis em quinze dias úteis. Art. 938. Os embargos serão opostos, no prazo de cinco dias (...).

²⁶⁸ Art. 926. A apelação será interposta e processada no juízo de primeiro grau; intimado o apelado e decorrido o prazo para resposta, os autos serão remetidos ao tribunal, onde será realizado o juízo de admissibilidade.

²⁶⁹ Art. 923. Da sentença cabe apelação.

Parágrafo único. As questões resolvidas na fase cognitiva não ficam cobertas pela preclusão e devem ser suscitadas em preliminar de apelação, eventualmente interposta contra a decisão final.

à decisão das demais; remeter ao tribunal superior competente para conhecimento das causas de pedir restantes²⁷⁰.

A inadmissão do recurso por incompetência ensejará a remessa dos autos ao tribunal competente, não a extinção do processo (art. 947 e 948, Anteprojeto).

A inadmissibilidade dos embargos de declaração manejados com o objetivo de prequestionar a matéria objeto do recurso principal, produz tal efeito²⁷¹, salvo se o objetivo for incluir descrição de fatos.

A incompetência absoluta deixa de ser hipótese de cabimento de ação rescisória, em inegável prestígio da segurança jurídica (art. 884 e s., Anteprojeto).

No processo de execução foi eliminada a distinção entre praça e leilão, conforme a natureza do bem – imóvel/móvel, bem assim a necessidade de duas hastas públicas (art.802, I, Anteprojeto). Desde a primeira, o bem pode ser alienado por valor inferior ao da avaliação, desde que não caracterize como preço vil.

Foram extintos os embargos à arrematação, restando a ação anulatória como único meio adequado à sua impugnação (art. 826 §3º, Anteprojeto).

Encontrou o Anteprojeto adequada solução ao odioso entendimento jurisprudencial de que recursos interpostos antes do prazo eram intempestivos, independentemente do conhecimento/provimento do recurso por ventura ainda pendente de julgamento, como consubstanciado no enunciado da Súmula 418²⁷², STJ, ao gizar expressamente no parágrafo único do art. 174: “Não são intempestivos atos praticados antes da ocorrência do termo inicial do prazo.

O Anteprojeto, apesar de reverberar no art. 4º que “As partes têm direito de obter em prazo razoável a solução integral da lide, incluída a atividade satisfativa”, apresenta-se demasiado tímido na implementação de alterações tendentes ao alcance de tal objetivo. Seu viés mais acentuado é o da supressão do que caiu em desuso ou simplificação do procedimento e fusão de institutos que foram excessivamente complexizados pela retórica

²⁷⁰ Art. 949. Sendo o recurso extraordinário ou especial decidido com base em uma das causas de pedir ou em uma das razões de defesa, o Superior Tribunal de Justiça ou o Supremo Tribunal Federal examinará as demais, independentemente da interposição de outro recurso.

§ 1º Se a competência for do outro Tribunal Superior, haverá remessa, nos termos do art. 948.

§ 2º Se a observância do caput deste artigo depender do exame de prova já produzida, os autos serão remetidos de ofício ao tribunal de origem, para decisão; havendo necessidade da produção de provas, far-se-á a remessa ao primeiro grau.

²⁷¹ Art. 940. Consideram-se incluídos no acórdão os elementos que o embargante pleiteou, para fins de prequestionamento, ainda que os embargos de declaração não sejam admitidos, caso o tribunal superior considere existentes omissão, contradição ou obscuridade.

²⁷² Súmula 418: “É inadmissível o recurso especial interposto antes da publicação do acórdão dos embargos de declaração, sem posterior ratificação”.

acadêmica, o que, embora relevante e desejado, por si só não ensejará o reverberado objetivo de celeridade, elemento da duração razoável do processo. As inovações efetivas cingem-se ao aperfeiçoamento e inserção no sistema de institutos de racionalização do julgamento de causas/recursos homogêneos quanto à tese de direito, e de uniformização e vinculação jurisprudencial, em inegável detrimento das causas de individualidade de fato e de direito únicas, que também necessitam de julgamento justo.

4 DO DEVER DE EFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO

A tão só inserção do inciso LXXVIII no art. 5º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº. 45/2004, desacompanhada de medidas outras de reestruturação do Poder Judiciário que permitam a superação de sua ineficiência, tornam o direito fundamental à razoável duração do processo, em princípio, mero compromisso simbólico, a exigir esforço ingente da instituição para torná-lo efetivo.

Nesse contexto, impõe-se a consideração do princípio da eficiência previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição, pois ele deve ser o vetor da atuação do Poder Judiciário, voltado para o aperfeiçoamento da instituição e para melhoria de sua atuação. A modernização pressupõe o aperfeiçoamento da gestão, a cooperação mútua entre os atores da jurisdição e a unificação de propósitos estratégicos de atuação.

4.1 Sobre os princípios constitucionais

O direito expressa-se através de normas, juízos disjuntivos aptos à descrição das relações de dever-ser, vale dizer, da conduta em suas possibilidades – positiva (prestação) e negativa (não-prestação) e consequências – sanção e coação (excepcionalmente). O termo “norma” contrapõe-se ao de “lei natural”, juízo categórico que descreve as relações de ser, de causa e efeito. Ao conjunto hierarquizado de normas de direito diz-se ordenamento ou ordem jurídica.

As normas podem assumir uma dimensão eminentemente comportamental, hipótese em que são identificadas como regras ou finalística, hipótese em que são identificadas como princípios. Nas palavras de ÁVILA²⁷³:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência (...) entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação demandam uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

²⁷³ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 167.

Regras e princípios podem ser distinguidos quanto ao modo de prescreverem a conduta. Enquanto as regras descrevem a conduta a ser observada a partir de permissões, obrigações e proibições, os princípios determinam a realização gradual de um fim juridicamente relevante. Distinguem-se também quanto à interpretação e aplicação (justificação), pois enquanto as regras são aplicadas a partir da correspondência entre a hipótese de incidência e o fato concreto, os princípios o são a partir da correlação entre o fim e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária (meios). Distinguem-se ainda quanto ao modo como atuam para decisão do caso concreto. Enquanto as regras pretendem-se, em princípio, decisivas e integrais, capazes de conter todos os elementos para uma solução específica para o caso, os princípios pretendem-se complementares e parciais, capazes de contribuir, a par de outras razões, para gerar uma possível solução.

As proposições teóricas de ALEXY, inspirado nas ideias de DWORKIN, muito contribuíram para os debates em torno do conceito de princípio jurídico, sua posição no ordenamento e importância para os direitos fundamentais e foram particularmente bem aceitas no Brasil ainda que não estejam imunes a críticas²⁷⁴. A distinção entre regras e princípios é uma das colunas-mestras do edifício da teoria dos direitos fundamentais. A distinção “constitui (...) a estrutura de uma teoria normativo-material dos direitos fundamentais e, com isso, um ponto de partida para a resposta à pergunta acerca da possibilidade e dos limites da racionalidade no âmbito dos direitos fundamentais”²⁷⁵.

As normas jurídicas dividem-se, segundo o critério de sua estrutura lógica, em normas e princípios. Esses apresentam “estrutura aberta”, contendo comando de realizar-se algo na maior medida possível segundo as possibilidades de fato e de direito. Aquelas apresentam “estrutura fechada”, contendo a qualificação de uma conduta determinada (obrigatória, proibida ou permitida).

Da estrutura diferente, decorre o modo diverso de sua aplicação. As regras, porque mandados definitivos, aplicam-se por subsunção, correspondência entre a hipótese normativa e o fato concreto, isto é, ou aplicam-se aos respectivos casos porque aferida a correspondência pressuposta ou não se aplicam (é ou tudo ou nada - *all-or-nothing*). Os princípios, porque

²⁷⁴ Acerca da apreciação crítica das ideias de Alexy na perspectiva de Dworkin, Günther e Habermas, confira-se, entre outros: NASSIF, Elaine Noronha. Princípios jurídicos no pensamento de Alexy e de Dworkin. **Revista Gênese**. Curitiba, n. 123, p. 335-340, março 2003. PEDRON, Flávio Quinaud. Comentário sobre as interpretações de Alexy e Dworkin. **Revista CEJ**. Brasília, n. 30, p. 70-80, jul./set., 2005. DIAS JÚNIOR, José Armando Pontes. Princípios, regras e proporcionalidade: análise e síntese das críticas às teorias de Ronald Dworkin e Robert Alexy. **Revista Nomos**. Fortaleza, v. 27, p. 177-201, jul./dez., 2007.

²⁷⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 85.

“mandados de otimização”, aplicam-se por ponderação, atividade valorativa de escolha de uma entre várias possibilidades de concreção do conteúdo.

Segundo ALEXY²⁷⁶:

O ponto decisivo da distinção entre regras e princípios é que ‘princípios’ são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, ‘mandamentos de otimização’, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depender somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.

A distinção quanto ao modo de aplicação entre as espécies normativas acentua-se especialmente nas situações de conflito. Entre regras, que contêm previsões específicas, o conflito gera “antinomia jurídica”, que deve, necessariamente, ser solucionada através de critérios fornecidos pelo próprio sistema (v.g.: *Lex posterior derogat priori*; *Lex specialis derogat Lex generalis etc.*), pois só uma das regras pode validamente incidir sobre o fato e regê-lo. Entre princípios, que contêm apenas o reconhecimento de um fim, constituído por um valor, somente por ocasião de concretização é que podem conflitar e, assim mesmo, devem ser compatibilizados, segundo seu “peso”, mantendo-se ambos igualmente válidos.

Deduz, assim, que a distinção entre regra e princípio, espécies de um mesmo gênero (norma), não se funda em grau de generalidade, menor para a primeira ou maior para o segundo, mas em qualidade.

Na medida em que um princípio comanda a realização de um fim, constituído por um valor, sua inserção no ordenamento impõe sua busca e realização através de condutas – comissivas e omissivas. As ações e omissões são meios para realização do fim contido no princípio. Conclui-se, assim, que prescrever ou comandar a realização de um fim por meio de uma norma-princípio, é prescrever ou comandar as ações e omissões (condutas) que se revelem meios para o alcance desse mesmo fim.

O princípio, ademais, subordina e comanda a regra que prescreve a conduta a ser observada no alcance do fim. As regras submetem-se e fundamentam-se nos princípios cujos fins buscam realizar. Nas palavras de GUERRA²⁷⁷:

Compreendido o conteúdo de um princípio como conjunto das regras que prescrevem as condutas (comissivas e omissivas) que se põem como meios adequados à realização do

²⁷⁶ Idem ibidem, p. 90.

²⁷⁷ GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos Fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. Ob. cit., p. 88.

fim comandado pelo referido princípio, se pode dizer que ele, o princípio, comandando a realização daquele fim, comanda igualmente, a observância de tais regras.

As normas-princípios situam-se no ápice da pirâmide normativa, vale dizer, ocupam a posição hierárquica mais elevada no ordenamento, isto porque “normas constitucionais assumem o caráter, em geral, de princípios, enquanto as demais normas costumam adotar a estrutura de regras”²⁷⁸. É por meio dos princípios que são positivados os direitos fundamentais, materializações jurídicas dos mais elevados valores sociais em dado tempo e espaço. Explicita o próprio GUERRA²⁷⁹ em outra de suas obras:

A ordem jurídica, então, enquanto conjunto de regras e princípios pode continuar a ser concebida, à la Kelsen, como formada por normas que se situam em distintos patamares, conforme o seu maior ou menor grau de abstração ou concreção, em um ordenamento de estrutura escalonada (Stufenbau). No patamar mais inferior, com o maior grau de concreção, estariam aquelas normas ditas individuais, como a sentença, que incidem sobre situação jurídica determinada, à qual se reporta a decisão judicial. O grau de abstração vai então crescendo até o ponto em que não se tem mais regras, e sim, princípios, dentre os quais, contudo se pode distinguir aqueles que se situam em diferentes níveis de abstração. A ambiência natural dos princípios jurídicos, como é fácil deduzir, será o texto constitucional.

Os princípios, por sua vez, também apresentam-se escalonados em ordem crescente de abstratividade: na base, princípios constitucionais especiais (traduzem variações específicas dos princípios gerais – v.g.: igualdade entre homens e mulheres, art. 5º, I, CF, *etc.*); no intermédio, princípios constitucionais gerais (traduzem as consequências das opções políticas fundamentais); no ápice, princípios constitucionais estruturantes (traduzem as opções políticas fundamentais – Estado democrático de direito, forma de Estado federativa *etc.*).

Importa para o presente estudo a consideração do princípio constitucional especial da eficiência da atuação da Administração Pública no geral e da atuação do Poder Judiciário no particular.

Arremate-se com a constatação de que os princípios, além de funcionarem como normas com diferentes graus de concretização, também funcionam como critério para interpretação de outras normas independentemente do nível hierárquico²⁸⁰.

²⁷⁸ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Ensaio de teoria constitucional**. Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará (UFC): Fortaleza, 1989, p. 46.

²⁷⁹ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999, p. 52/53.

²⁸⁰ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 248.

4.2 Princípio da eficiência administrativa

A explicitação do princípio da eficiência no texto constitucional brasileiro pela Emenda Constitucional nº. 19/1998 justifica-se ideologicamente pela supremacia do paradigma neoliberal, conquistada no contexto da globalização econômica e é característica da última década (1990) do século XX, à semelhança da preocupação social com a reforma do Estado, do Poder Judiciário e a modernização da Administração Pública. Caracteriza-se pelo propósito instrumentalizador do processo de modernização no aparelho estatal.

De observar-se que a “reforma do Poder Judiciário” precede a “reforma da Administração Pública”. Com efeito, apesar de somente aprovada em 2004 – EC 45/2004 –, desde março de 1992 aquela tramitava no Congresso Nacional – PEC nº. 96/1992, Deputado Hélio Bicudo. Controvérsias políticas fizeram-na postergar-se por longos 12 anos e, consequentemente, parecer ser superveniente a esta. Em verdade, na perspectiva do presente estudo importa reconhecer que a explicitação do direito fundamental à razoável duração do processo é que impôs a explicitação do princípio da eficiência com vetor de atuação do Poder Judiciário.

Assevera MORAES²⁸¹: “A constitucionalização do princípio da eficiência surgiu em reação contra os desmandos e inseqüências do modelo burocrático e tecnocrático do Estado, cujos desacertos restavam encobertos pelo manto da irresponsabilidade”.

Foi atribuída, assim, nova redação ao *caput* do artigo 37 para, a par de princípios consagrados histórica e doutrinariamente, explicitar que:

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

No texto originário da proposta de emenda constitucional previa-se o princípio da “qualidade do serviço público”. Emenda no Senado Federal implicou sua substituição pelo princípio da eficiência, termo tecnicamente mais preciso e adequado. Observe-se que se migrou na tramitação legislativa de uma terminologia restritiva e amesquinhadora para uma ampliadora e elevadora. É indubitoso que eficiência é mais que mera qualidade na prestação de um serviço, ainda que esta decorra e esteja contida naquela noção.

²⁸¹ MORAES. Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. Ob. cit., p. 128.

Tem-se, assim, que mais que um princípio de Direito Administrativo, a eficiência foi alçada a um princípio constitucional. Deste modo, não é correto tecnicamente referir-se apenas à eficiência da Administração Pública, mas do Estado como um todo a abranger os órgãos que exercem função legislativa e judiciária não só administrativa²⁸².

A explicitação, além de adensar a normatividade jurídica da finalidade contida no princípio, potencializa simbolicamente a necessidade de modificação da atuação da Administração Pública. Trata-se de uma diretriz de organização e atividade administrativa.

Implicitamente, o dever de eficiência decorre da própria cláusula do Estado Social. Com efeito, os recursos extraídos da sociedade justificam-se pelo alcance de resultados relevantes socialmente, o que pressupõe o agir com adequação de meio e fins. A eficiência deve qualificar, portanto, não apenas o servidor e o serviço público, mas a própria estrutura do *Welfare State*. Relembre-se, aqui, que a característica do Estado Social é a concepção material de justiça e a hipertrofia do fim do bem-estar que encontram na eficiência um dos principais veículos de viabilização/materialização.

Em certa medida, a eficiência, ainda que focada na gestão financeira e patrimonial, já estava expressa no texto originário da Constituição Federal de 1988, como se depreende da regra contida no art. 74, II, *verbis*:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Art. 144. (...)

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Por óbvio, nessas referências específicas já vislumbrava a doutrina a existência implícita do princípio de que se trata.

²⁸² Essa é a conclusão, *v.g.* de insignes tributaristas reunidos no XXXI Simpósio Nacional de Direito Tributário, em 2006, realizado pelo Centro de Extensão Universitária – CEU. À pergunta se o princípio da eficiência é de observância obrigatória pelos Três Poderes, ou apenas pela Administração Pública, responderam os participantes em sessão plenária, à unanimidade (60 votos): “É princípio extensível aos Três Poderes não só na atividade administrativa, que todos eles exercem, mas também, no âmbito de suas funções peculiares, tanto assim, que além de consagrado no art. 37 da CF, dedicado à Administração Pública, também está inserto no inc. LXXVIII do art. 5º da CF, com expressa menção à função jurisdicional, Ademais, ainda que não existissem normas expressas a esse respeito, eficiência é pressuposto inerente ao exercício de qualquer função pública, no Estado Democrático de Direito”. MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

Também já se constituía a eficiência em regra expressa no ordenamento infraconstitucional. Como se constata dos diplomas legais revogados ou em vigor, a seguir transcritos em ordem cronológica:

Decreto-Lei nº. 200/1967 – que dispunha sobre a organização da Administração Federal:

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

(...)

III - A eficiência administrativa.

Art. 116. Ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) incumbe:

I - Cuidar dos assuntos referentes ao pessoal civil da União, adotando medidas visando ao seu aprimoramento e maior eficiência.

Lei nº. 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC):

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

Lei nº. 8.987/1995 – que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos:

Art. 6º. (...)

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

(...)

Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

Conforme se constata do exame dos diplomas legais referidos, a eficiência foi evoluindo de uma imposição ao agente público para o serviço prestado e finalmente para própria estrutura administrativa que o presta. Bem assim, em nível constitucional, da eficiência na mera execução financeira e patrimonial para gestão como um todo. A explicitação constitucional, assim, materializa-se como uma apreciável vantagem na efetivação da eficiência.

Diversamente do que possa parecer em princípio, a exigência de eficiência não é uma “importação” de ideia da seara privada para a pública, mas uma noção eminentemente pública, pois corolário das opções fundantes do Estado brasileiro atual calcado no Direito, na Democracia e na República. Observe-se que, enquanto a eficiência é uma opção para o

empreendedor privado, ainda que sua inobservância implique a não-sobrevivência, para o agente público é uma obrigação. Nesse sentido, afirma GABARDO²⁸³:

O princípio constitucional da eficiência administrativa, expressado na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/98, já era implícito à estrutura do regime republicano. Sua natureza jurídica é, portanto incontestada, haja vista não só a sua formalização constitucional, mas, principalmente, a sua característica de princípio constitucional, cuja ontologia é inafastavelmente normativa. Assim sendo, o princípio não deve ser considerado uma mera transposição de um parâmetro da administração privada, nem implica uma derrogação de qualquer princípio constitucional, notadamente o da legalidade.

Destaca-se que a impossibilidade de derrogação a que se refere a citação acima é inerente à *par conditio* normativa e hierárquica dos princípios constitucionais, expressos ou implícitos, de modo que devem ser aplicados, em harmônica proporcionalidade, sem prejudicialidade ou desconsideração.

Conceito classificado doutrinariamente como indeterminado, por ensejar conteúdos variáveis possíveis, a eficiência encontra na noção de racionalização sua nota essencial. Contém um plexo de diretrizes tendentes à melhor utilização dos recursos públicos materiais e imateriais na efetivação do bem comum. Nessa linha, conceitua SANTOS²⁸⁴:

O princípio da eficiência pode ser entendido como aquele princípio que impõe à Administração Pública e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Sendo assim, o princípio da eficiência pode ser visto sob a ótica do 'modo de agir do agente público', esperando-se deste o melhor desempenho possível de suas atribuições, com a finalidade de alcançar os melhores resultados, e sob a ótica do 'modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública', também com o mesmo fim de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Eficiência imbrica-se com eficácia. Em qualquer ação ou organização há de almejar-se o melhor resultado com o menor esforço ou custo possíveis. Não se confundem ou apresentam, porém, mesmo referencial teórico: enquanto a eficácia é um dado de legalidade, fundado no Estado de direito, a eficiência é um dado de legitimidade, fundado no Estado

²⁸³ GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 147.

²⁸⁴ SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da Eficiência da Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2003, p. 255.

democrático de direito²⁸⁵. Observa-se, assim, que, do mesmo modo que a legitimidade transcende a legalidade a eficiência suplanta a eficácia. A eficiência, nesse diapasão, não pode encarcerar-se na mera legalidade. Em outras palavras: o cumprimento estrito de uma das condutas hipoteticamente plasmadas na lei não é, por esse só motivo, necessariamente eficiente. Somente o será aquela que, de modo mais adequado, alcance o fim almejado pela lei.

Impõe-se reconhecer que eficiência é a nota simbólica pós-moderna utilizada pelo Estado (e pelos governos) como instrumento de legitimação²⁸⁶. Nesse contexto, também o Poder Judiciário deve buscar sua aceitação e acatamento no exercício jurisdicional rápido, seguro e adequado (“justo”).

O dever de eficiência tem imposto a superação do regime burocrático formal legitimado pelo procedimento pelo regime gerencial material (pragmático) legitimado pelo resultado, isto, porém, não pode implicar esgaçamento das redes de controle prévio da escolha e ação do agente, o que se traduzirá numa flexibilização excessiva e incompatível com o regime jurídico administrativo brasileiro.

4.3 Administração no Poder Judiciário

A teoria da separação das funções estatais entre os poderes reserva a cada um deles um plexo de competências preferencial e predominante sem prejuízo de competências comuns residuais. Assim, embora seja de competência preferencial do Poder Judiciário o exercício da jurisdição, função de interpretar e aplicar o direito ao caso concreto, dirimindo o conflito de interesses, é cediço que exerce também função administrativa. Trata-se de corolário da prerrogativa constitucional de independência orgânica das funções do Estado (Art. 2º, CF: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”).

Exercendo também função administrativa, submete-se o Poder Judiciário às regras e princípios de regência do Direito Administrativo, que na atualidade sofre mutação concreta de valores da gestão pública, impondo uma ação político-administrativa comprometida com o resultado, a equidade e a eficiência, meio de efetivação da dignidade humana²⁸⁷.

²⁸⁵ Idem ibidem, p. 254-255.

²⁸⁶ GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 56 e s..

²⁸⁷ CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. **O princípio da eficiência na Administração da Justiça**. São Paulo:RCS Editora, 2007, p. 66.

A partir dos anos 1980, acentuou-se a cobrança social por serviços governamentais mais eficientes. À escassez de recursos para financiamento da Administração Pública, corolário do esgotamento da margem de tolerância social da elevação da receita (tributação), somou-se a maior consciência dos direitos decorrentes da cidadania. Instalou-se o descrédito social na Administração Pública, o que impôs a busca e implementação de um novo modelo dito “Nova Gestão Pública” (informação, controle de custos, busca de eficiência, descentralização, resultado). O desafio era, e ainda é, prestar serviço com qualidade e atempadamente, resgatando, assim, a credibilidade perdida.

A sociedade tem elevado a cobrança por transparência e responsabilidade do administrador público com os resultados de sua atuação (*accountability*).

Serviço público de qualidade é aquele prestado segundo as normas de regência – em função do princípio da estrita legalidade – e no tempo adequado que, tanto quanto possível, deve ser o tempo esperado pelo administrado (cliente – a quem se deve satisfazer).

A melhoria do funcionamento da Administração Pública decorre da elevação do desempenho, pressupondo mudanças nas organizações que a integram e nos seus respectivos processos de gestão.

A Administração Judiciária, espécie do gênero Administração Pública, cujo objeto é a atividade administrativa (não-jurisdicional) do Poder Judiciário, insere-se neste contexto histórico e sofre seus influxos.

Do ponto de vista jurídico, rege-se pelos princípios plasmados no art. 37 da Constituição, especialmente, nos termos e para os fins deste estudo, pelo princípio da eficiência e suas múltiplas implicações.

A EC nº. 45/2004, ao inserir o art. 103-B na Constituição e conferir ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, elevou o tema da administração judiciária para o patamar constitucional, *verbis*:

Art. 103-B (...) § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (...)

Há inegável descompasso entre o modelo burocrático convencional de organização do Poder Judiciário e a necessidade de atender a novas demandas judiciais, bem assim,

incompatibilidade entre seu modelo gerencial e o princípio da eficiência. Nesse sentido, reverbera MESQUITA²⁸⁸:

O Judiciário brasileiro não prestará melhores serviços senão através da adoção de conceitos e técnicas típicas dos administradores. (...) pois é (...) a mais burocratizada e ritualista das estruturas estatais, o Poder mais ineficiente na produção de resultados práticos e o mais refratário à modernização, (...).

A reforma administrativa empreendida pela Emenda Constitucional n.º. 19/1998, no geral, e a explicitação do princípio da eficiência no rol dos princípios constitucionais da Administração Pública, no particular, representam um marco para a superação da administração burocrática e implantação da administração gerencial, vale dizer, do deslocamento do foco do interesse administrativo do Estado para o cidadão²⁸⁹.

Nas palavras de CALHAO²⁹⁰:

A administração gerencial, nessa toada, está inserida no bojo de um processo de transformações que deram origem à Reforma do Estado, no seio da qual o 'Princípio da Eficiência' passou a vigorar como preceito constitucional, com a missão precípua de internalizar um novo paradigma de atuação pública.

Gize-se que a Administração burocrática, agressiva, encontra na forma de atuação sua nota essencial, enquanto a Administração gerencial, prestadora, a encontra no conteúdo de atuação: "administração por objetivos". Diferenciam-se, ademais, pela forma de legitimação: esta pelo resultado; aquela pelo procedimento, pela observância cega e por vezes infrutífera da forma estabelecida em regras.

A necessidade de superação de um modelo de "administração agressiva", formalista e procedimentalista (burocracia weberiana), para um paradigma de "administração prestadora", participativa e contedurística (burocracia de resultados), exige do Poder Judiciário novos critérios de seleção e distribuição de pessoal, de organização das suas estruturas formais e materiais, inovação de seu procedimento de trabalho.

A nova administração da justiça exige aumento de produtividade global, de celeridade e redução do estoque (processos em tramitação); uso de critérios objetivos de avaliação de

²⁸⁸ MESQUITA, Gil Ferreira de. A garantia da razoável duração do processo e seus reflexos para o direito processual civil brasileiro. In ROSSI, Alexandre Luiz Bernardi; e MESQUITA, Gil Ferreira de (coords.). **Maioridade Constitucional**: estudos em comemoração aos dezoito anos da Constituição Federal de 1988. Ob. cit., p. 190/191.

²⁸⁹ DIAS, Jefferson Aparecido. **Princípio da Eficiência e moralidade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 89.

²⁹⁰ CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. **O princípio da eficiência na Administração da Justiça**. Ob. cit., p. 88.

desempenho e aferição da satisfação dos clientes. Insere-se na chamada quarta era da “qualidade”: a da gestão estratégica, na qual o destinatário do produto da instituição (decisões “justas”/processos em tempo adequado) transforma-se no foco da atuação²⁹¹.

Dois obstáculos são especialmente espinhosos para transposição do modelo burocrático para o gerencial pelo Poder Judiciário: a descontinuidade administrativa e a inaptidão técnico-administrativa em gestão. Ambos decorrentes da opção do legislador brasileiro de entregar a gestão administrativa do órgão jurisdicional aos próprios juízes.

O primeiro obstáculo, episódico nos órgãos da base – primeiro grau de jurisdição –, monocráticos, no qual, em princípio, os juízes perenizam-se (até mesmo indefinidamente), é recorrente nos órgãos intermédios e de cúpula – segundo e terceiro graus de jurisdição –, colegiados, nos quais a presidência é exercida por período curto – dois anos – de forma rodiziada²⁹². Essa sistemática tende a comprometer a sobrevivência prospectiva dos projetos e ações institucionais de médio e longo prazo pela modificação de prioridades e peculiaridades de estilo do “presidente da vez”. Acentua esse problema a troca dos ocupantes dos cargos de assessoramento e direção superior dos Tribunais, também ao sabor das conveniências e afinidades com o presidente. A profissionalização da gestão, com o prestígio dos servidores qualificados da instituição (perenes), e a definição de planos institucionais para o futuro parecem-se constituir nos pilares da reversão do obstáculo.

O segundo obstáculo decorre da ausência de formação dos operadores do direito, no geral, e dos juízes, no particular, em gestão. A disciplina é ausente nos currículos de bacharelado em direito, nos concursos públicos de seleção e raramente integram cursos de pós-graduação. Essa situação tem-se modificado no passado próximo em que as Escolas de Magistratura têm buscado suprir a carência com elaboração de cursos de formação e aperfeiçoamento em gestão.

Iniciativa digna de nota foi a contratação pela Escola de Magistratura Federal da 5ª Região – ESMAFE 5ª, à época presidida pela Desembargadora Margarida de Oliveira Cantarelli, de curso de especialização (MBA) em “Gestão do Poder Judiciário” a ser ministrado pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO-RIO) entre 2006 e 2008, beneficiando 30 juízes e 15 servidores ocupantes de cargos de direção e

²⁹¹ DIAS, Rogério A. Correia. **Administração da justiça: a gestão pela qualidade total**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2004, p. 60-76.

²⁹² Lei Complementar 35/79 (LOMAN): Art. 102 - Os Tribunais, pela maioria dos seus membros efetivos, por votação secreta, elegerão dentre seus Juízes mais antigos, em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes, com mandato por dois anos, proibida a reeleição. Quem tiver exercido quaisquer cargos de direção por quatro anos, ou o de Presidente, não figurará mais entre os elegíveis, até que se esgotem todos os nomes, na ordem de antiguidade. É obrigatória a aceitação do cargo, salvo recusa manifestada e aceita antes da eleição.

assessoramento superior da região, que abrange seis (6) Estados do Nordeste (Sergipe ao Ceará). Os frutos da qualificação e aperfeiçoamento foram colhidos na forma de elevação do comprometimento, da inovação e do desempenho, materializados na expressiva elevação da celeridade na tramitação dos processos e na redução do acervo.

A eficiência, reconheça-se, só é factível pela via da capacitação gerencial.

4.4 *Accountability* e eficiência

A eficiência, pautada pelo aumento da produtividade global, da celeridade e redução do estoque (processos em tramitação), é resultado do comprometimento e motivação dos envolvidos no processo jurisdicional, internos e externos. Nesse contexto, importa considerar o conteúdo e amplitude do conceito *accountability*.

O termo *accountability*, de origem anglo-americana, não tem tradução para o idioma português. A inexistência, ainda, de tal conceito no Brasil e demais países de cultura lusófona, explica a ausência no vocabulário de palavra com sentido correspondente. Trata-se, apesar disso, de conceito-chave no estudo da administração e da prestação de serviço público e amplamente utilizado pela doutrina especializada em administração pública. Segundo CASTRO JÚNIOR e REITER²⁹³:

O conceito de ‘*accountability*’, cujo núcleo nacional é uma permanente prestação de contas a que está sujeito o ocupante de cargo público, e que poderia ter como equivalente vernáculo, embora com insuficiência traducional, a dicção ‘controlabilidade’, dada a exaustão semântica do conceito ‘responsabilidade’ no vocabulário juspolítico brasileiro, não existe no País.

A tradição cultural disseminada no Brasil é de que ocupar uma função pública é transformar-se em “autoridade”, adquirir uma “marca de nobreza”, não em instrumento para servir pessoas. Esse costume enseja não só a desconexão do servidor público com os interesses e necessidades do povo, como a falsa sensação de superioridade, pela distinção da posição burocrática que ocupa e o tratamento que a função lhe confere. Isso leva à despreocupação com o desempenho e a satisfação do usuário. Essa tradição cultural, somada à debilidade das instituições, ao baixo nível de organização e participação da sociedade civil e ao baixo nível de expectativa quanto à atuação do Estado, explicam a dificuldade de o conceito de *accountability* ser assimilado pela Administração Pública brasileira.

²⁹³ CASTRO JÚNIOR, João Batista de; REITER, Bernd. Continuidade e mudança no Brasil: os legados do Bacharelismo. **Revista Direito Federal**, da Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE. Brasília. n° 88, 81-101, Abr/jun 2007, p. 83/84.

Nas sociedades democráticas modernas, em função de sua cultura e do grau de desenvolvimento político²⁹⁴, exige-se que o Estado, através de seus governos, seja responsável perante os cidadãos, prestando-lhes serviços adequados. Não são admitidos hiatos entre o desempenho da Administração e as necessidades do cidadão. Esse não aceita passivamente condutas desrespeitosas, isto é, favoritismos, privilégios, corrupção, ineficiência e desperdício de recursos, exige atuação independente, impessoal, proba e eficiente. A *accountability* é instrumento de proteção do cidadão em face da má conduta da Administração Pública, pelo que é de ser reconhecida como um dos seus deveres, ainda que não escrito ou explícito. Pressupõe organização dos cidadãos, consciência de seus direitos e vigilância, superação da condição de tutelados do Estado, disposição para exigir os próprios direitos, não pedi-los como favor. Na observação de CAMPOS²⁹⁵:

O grau de *accountability* de uma determinada burocracia é explicado pelas dimensões do macroambiente da administração pública: a textura política e institucional da sociedade; os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura; a história. (...) há uma relação de causalidade entre desenvolvimento político e a competente vigilância do serviço público.

Reconhece-se, assim, que o aperfeiçoamento das práticas administrativas é diretamente proporcional ao fortalecimento da *accountability* e essa ao grau (estágio) de democracia (governo do, para e pelo povo). Em outras palavras: quanto mais elevado o estágio de democracia, e conseqüente participação social na vida política, mais elevado o nível de exigência de *accountability* da Administração Pública e mais necessário o aperfeiçoamento de suas práticas.

Accountability não decorre, contudo, da mera reforma ou desenvolvimento organizacional, materializado na instituição de mecanismos de controle burocrático, necessários, mas insuficientes, sendo imprescindível uma efetiva cultura de responsabilidade e comprometimento dos agentes públicos com a adequação e satisfatoriedade das suas condutas profissionais, dos serviços que prestam, desenvolvida a partir da expectativa e cobrança da sociedade. É fruto da construção da cidadania.

A Administração Judiciária insere-se nesse contexto, sofre das mesmas mazelas. Não raramente a jurisdição, e a administração que a viabiliza, é praticada como uma dádiva da autoridade, não um direito do jurisdicionado. Impõe-se a mudança da cultura nacional, em geral, e do Poder Judiciário, no particular, com o fortalecimento dos valores responsabilidade

²⁹⁴ Com pertinência observa Anna Maria Campos: “O padrão predominante de relacionamento entre o Estado e a sociedade, entre governo e o conjunto dos cidadãos, entre a burocracia oficial e sua clientela indica o nível de desenvolvimento político do país”. *Accountability: Quando podemos traduzi-la para o português ? Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. n. 24(2), p. 30-50, fev/abr, 1990, p. 39/40.

²⁹⁵ CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando podemos traduzi-la para o português ?* Ob. cit., p. 47/48.

e comprometimento com a *res publica*, o que implicará o aperfeiçoamento das práticas administrativas da gestão.

4.5 Eficácia e Gestão: a legitimação pelo resultado

Para o juiz contemporâneo no Brasil é insuficiente o domínio do conhecimento técnico-jurídico. É necessário o conhecimento técnico-administrativo além do político²⁹⁶.

O dever de eficiência condiciona o modo e o meio pelo qual a administração deve atingir seus fins. Manifesta-se na forma de *efficiency*, dever de alcançar o máximo do fim com o mínimo de recursos, e de *effectiveness*, dever de com um meio atingir o fim ao máximo, segundo direito anglo-saxão²⁹⁷. Esses deveres devem ser, no entanto, sopesados, uma vez que mínimo de recursos e máximo de resultados são variáveis de difícil aferição concreta. Há que prevalecer a proporcionalidade/razoabilidade.

A eficiência está associada, assim, à boa gestão, uma vez que esta é definida a partir do máximo alcance dos fins a que se propõe.

A instituição de fins administrativos impõe lógica e ontologicamente a escolha dos meios mais adequados e satisfatórios ao seu alcance. A gestão, por conceito, deve ser eficiente.

Com acerto, reverbera ÁVILA²⁹⁸ que: “Eficiente é a atuação administrativa que promove de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. Para que a administração esteja de acordo com o dever de eficiência, não basta escolher meios adequados para promover seus fins. A eficiência exige satisfatoriedade na promoção dos fins atribuídos à administração”.

Na espécie, a Administração Judiciária será eficiente à medida que, em sua prática de gestão, possibilite o adequado e satisfatório atendimento das necessidades jurisdicionais da sociedade, vale dizer, no tempo e modo permitido pela lei e esperado por aqueles a quem aproveita.

²⁹⁶ É cediço, contemporaneamente, que as decisões judiciais não são mais estritamente técnico-jurídicas, senão jurídico-políticas, uma vez que interferem nas esferas dos outros Poderes da República – Legislativo e Executivo – e repercutem acentuadamente na Sociedade, dita de massa.

²⁹⁷ Segundo GALLIGAN, Dennis. *Discretionary powers. A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1986, p. 29 e s.s. Apud ÁVILA, Humberto. *Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, out./nov./dez., 2005. p. 23. Disponível em < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-4-OUTUBRO-2005-HUMBERTO%20AVILA.pdf> >. Acesso em: 8 mar. 2011.

²⁹⁸ ÁVILA, Humberto. *Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa*. Ob cit. p. 23.

É cediço que uma parte substancial da morosidade decorre do modelo de gestão judicial, ultrapassado e desprovido de qualificação técnica. Impõe-se, é forçoso reconhecer, uma reforma de gestão, dita “reforma silenciosa” nas palavras do ex-Conselheiro JOAQUIM FALCÃO do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

É necessário o uso de métodos empresariais de gestão, que pressupõem planejamento, fixação de metas e avaliação de resultados em todas as áreas do Poder Judiciário, e, sobretudo, revisão de processos organizacionais, definição de indicadores de celeridade e segurança jurídica, que devem, inclusive, valer como critério de promoção por merecimento. Isso permitiria não apenas estabelecer comparações entre órgãos de diferentes jurisdições, como também avaliar o desempenho de um órgão jurisdicional, ou parte dele, ao longo do tempo. Ademais, a associação de indicadores de “produção” com os custos incorridos pelo Poder Judiciário poderá ensejar indicadores de eficiência, que também podem ser comparados com *benchmarks* internacionais ou nacionais de outra parte do País. Ressalte-se que, embora de modo ainda tímido, e por vezes inadequado, pela impropriedade dos meios escolhidos, alguns tribunais no País já utilizam indicadores de produtividade, para monitorar o trabalho dos seus magistrados.

Não paira dúvida de que, por mais que seja reformada a legislação para imprimir-se maior celeridade à tramitação dos processos, pouco mudará concretamente se os obstáculos gerenciais não forem superados. É pacífico que tempo substancial da tramitação processual é perdido em andamentos burocráticos ineficientemente realizados.

A gestão eficiente está fundada na capacidade de incentivar, qualificar e promover condições de trabalho favoráveis à boa prestação de serviços.

O Plano Nacional de Aperfeiçoamento e de Pesquisa para Juízes Federais/PNA, Biênio 2008/2009, elaborado com fundamento nas premissas estabelecidas pela Resolução nº. 532, de 20 de novembro de 2006, do CJF²⁹⁹, e para atendimento do quanto disposto no art. 93, II, “c” e IV da Constituição Federal³⁰⁰, apresenta as bases políticas, metodológicas e operacionais para seleção, formação, aperfeiçoamento e especialização dos juízes federais. Foi elaborado, a partir da contribuição dos membros do Conselho das Escolas de Magistratura

²⁹⁹ Institui o Plano Nacional de Aperfeiçoamento e de Pesquisa para Juízes Federais.

³⁰⁰ Segundo redação estabelecida pela Emenda 45/2004: Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...) II — promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as seguintes normas: (...) c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e pela freqüência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento; (...) IV previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados;

Federais – CEMAF e dos Comitês Técnicos³⁰¹, criados pela citada resolução com ampla participação dos juízes federais. Objetiva, além da integração dos órgãos responsáveis pelo aperfeiçoamento dos juízes federais e da economia de esforços e recursos pela eliminação de iniciativas superpostas, a uniformização de procedimentos, conhecimentos e técnicas.

Segundo a linha de ação do Plano, em atendimento às profundas transformações do mundo contemporâneo e conseqüentemente da natureza das causas submetidas ao Poder Judiciário, os juízes devem ter conhecimento cada vez mais amplo e multidisciplinar. Nesse sentido, há quase vinte anos, reverberava SANTOS³⁰²: “As novas gerações de juízes e magistrados (sic) deverão ser equipados com conhecimentos vastos e diversificados (econômicos, sociológicos, políticos) sobre a sociedade em geral e sobre a administração da justiça em particular. (...)”.

Do exame do Plano, constata-se o reconhecimento da importância do conhecimento da administração judiciária. Com efeito, tanto no subprograma de ingresso na carreira e preparação/iniciação funcional quanto no de vitaliciamento, estão previstos módulos sobre “Administração Judiciária”, com conteúdo sobre gestão e orçamento e planejamento estratégico, “Formação e Desenvolvimento de Lideranças”, com conteúdo sobre gerenciamento e liderança: processo de mudança e seu impacto na Administração, relacionamento interpessoal, motivação e liderança, trabalho em equipe e liderança; habilidades gerenciais: planejamento e administração do tempo; habilidades gerenciais: negociação e comunicação. Na mesma linha, no subprograma de aperfeiçoamento continuado, está prevista a realização de “curso gerencial (...) formatado especificamente para especialização dos cargos gerenciais aos magistrados” (p. 30). É focada a orientação no gerenciamento do fluxo do serviço judiciário, na formação em liderança e administração de pessoal, no conhecimento das rotinas eletrônicas de controle processual, relatórios e estatísticas do Poder Judiciário Federal.

O Plano propõe esses conteúdos com objetivo de “aumentar a eficácia das decisões judiciais”, “imprimir maior velocidade à prestação jurisdicional” e “racionalizar a utilização dos meios administrativos postos à disposição dos juízes”. A atuação deve estar focada no desenvolvimento de habilidades que permitam aos juízes o uso adequado dos modernos

³⁰¹ O art. 3º da citada Resolução instituiu, além do Conselho de Aperfeiçoamento e Pesquisa, os Comitês Técnicos de Aperfeiçoamento e de Pesquisa, Editoração e Intercâmbio. Estes são integrados por um juiz federal representante de cada uma das Escolas de Magistratura dos Tribunais Regionais Federais, por elas indicados.

³⁰² SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. In FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989, p. 39-119, p. 59.

instrumentos de gestão, que implica compreender as bases conceituais da gestão estratégica, gestão de processos e gestão de pessoas e aplicar ferramentas de administração apropriadas.

A formação pretendida permitirá diferenciar urgência, prioridade e importância; implantar objetivos e metas; identificar fatores de entrave e soluções práticas na condução dos processos de trabalho; antecipar e promover transformações, proporcionando às equipes de trabalho novos aprendizados técnicos e comportamentais e maior eficiência nos serviços judiciários.

Não se pode desconsiderar, finalmente, os ganhos principais da boa gestão e eficiência: melhoria na qualidade de vida pessoal e profissional.

Lamentavelmente, a paradigmática iniciativa de preparação de um plano nacional dessa envergadura não logrou continuidade. Com efeito, não foi elaborado novo ou prorrogado o anterior para o biênio 2010/2011. Tal descontinuidade revela apenas a ausência de profissionalização das estruturas administrativas dos órgãos judiciários e a falta de visão prospectiva, já referidas em tópico acima.

4.6 A necessidade de inovação institucional

A globalização, em sua versão contemporânea, é um fenômeno que perdura, com idas e vindas, há quase 150 anos. Desde os anos 90, porém, alavancada pela revolução tecnológica das telecomunicações, assumiu feição nova, e transformou completamente a forma de o mundo funcionar.

A ligação crescente entre países, fruto deste fenômeno, em todas as áreas, não só na comercial/econômica, tem ensejado a comparação e crítica (“concorrência”?!) entre modelos ineficientes e eficientes e a conseqüente quebra de paradigmas e perda de antigas referências teórico-práticas. Lidar com a nova dinâmica é inexorável.

Nesse contexto, o êxito depende cada vez mais da capacidade de criar ou inovar. Com efeito, a organização que não se renova, adaptando-se às exigências do presente, tende ao fracasso ou à própria extinção. Esses são os novos parâmetros da “seleção natural” reinventada pela cultura contemporânea.

Inovações são iniciativas que modificam o paradigma, aperfeiçoando-o e adaptando-o à contemporaneidade. No contexto do presente estudo, são práticas administrativas que aperfeiçoam e adaptam a gestão do Poder Judiciário às exigências contemporâneas de acesso à jurisdição e celeridade na sua prestação, tornando-o exitoso no objetivo de manter-se socialmente útil e legítimo.

A inovação decorre, em princípio, de competição e da necessidade de sobrevivência, pode, no entanto, originar-se de exigência dos usuários, como ocorre nas organizações que não se submetem à concorrência (monopolistas), de que é exemplo o Poder Judiciário, pressupõe liberdade, criatividade e empreendedorismo e manifesta-se quando há comprometimento e responsabilidade para com os resultados (*accountability*), compromisso de ação, de por a ideia em prática.

Nesse sentido, são cada vez mais importantes as relações interpessoais, o ambiente de trabalho, a organização e a liderança, pois produzem as condições para germinação de ideias, soluções criativas para os problemas contemporâneos, que precisam sobretudo ser aplicadas. Não há verdadeira criatividade ou solução sem efetiva implantação.

Nesse processo de criação é imprescindível o envolvimento de tantos quantos tenham capacidade real de contribuir para as soluções, em colaboração. Diante da complexidade da realidade a ser gerida e das soluções a serem alcançadas é insuficiente a criatividade e o empreendedorismo de uma só pessoa, são necessárias muitas. Encontra-se superado o modelo de gestão e liderança centralizado e personalíssimo típico da tradicional administração pública, na qual o “chefe” decide e comanda. Hodiernamente, o chefe é apenas um catalisador/mediador das ideias/soluções.

A inovação decorrerá do trabalho árduo de revisão do quanto e como feito anteriormente, o que norteará o que deverá/poderá ser feito futuramente; da intensa busca pela qualidade; da obstinação no alcance de metas individuais e gerais. Na lição de MACIEIRA³⁰³: “Inovação é o resultado do empenho com a qualidade, com a satisfação do público externo e interno; é um compromisso de ação do gestor”.

Impõe-se reconhecer, finalmente, a necessidade de viabilidade técnica/tecnológica, econômica, política e temporal para implantação da inovação, bem assim, a efemeridade do “inovador” no mundo contemporâneo.

4.7 Os indicadores relativos aos processos como elemento para identificação de eficiência (“alto desempenho”)

As contemporâneas iniciativas de melhoria calcam-se no conceito teórico de gestão orientada para resultados (impacto), que envolvem a articulação de missão (papel social) e

³⁰³ MACIEIRA, Maria Elisa. A mudança organizacional e a necessária implementação de práticas inovadoras de gestão no Poder Judiciário. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 22, fev. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao022/maria_macieira.html>. Acesso em: 16 mar. 2011.

objetivos (visão de futuro); definição de indicadores de desempenho e o uso de informações acerca do desempenho, para avaliar e melhorar a prestação dos serviços.

Objetivamente, o que se busca na gestão pública contemporânea é a redução do tempo e dos custos e o aumento considerável na qualidade e quantidade dos serviços prestados. Em síntese: funcionar melhor e custar menos.

É imprescindível, portanto, identificar inicialmente quais sejam ou devam ser os clientes do órgão/entidade da Administração; o tipo e a qualidade dos serviços que desejam; o nível de satisfação com os serviços já existentes e, finalmente, os fatores que inibem o desempenho satisfatório.

Impõe-se, ainda realizar *benchmark* do desempenho do órgão/entidade em relação aos que fazem o melhor trabalho congênere.

Após, é de definir-se o padrão dos serviços (metas qualitativas e quantitativas) e selecionar os indicadores de desempenho mais adequados (que as incorporem). Finalmente, é de medir-se os resultados obtidos contra os padrões estabelecidos. As melhorias esperadas devem ser comparadas à efetivamente obtida e aos níveis de desempenho projetados.

Afigura-se imprescindível ao aperfeiçoamento contínuo a solicitação de *feedback* dos clientes e *stakeholders* (que influenciam e são influenciados pelo resultado) e o uso das sugestões e críticas para melhoria do serviço.

Alto desempenho, assim, é ostentar indicadores que revelem a execução das metas estabelecidas e o progresso em torno dos níveis históricos.

Tratando-se de conceito a ser aplicado à Administração Pública, o alto desempenho, na espécie, há de ser adjetivado, como ressalta TESSLER³⁰⁴:

O 'alto desempenho' na gestão pública é composto pelos seguintes predicados: é legal e vinculado aos princípios finalísticos e constitucionais; é impessoal na medida em que não faz distinções injustificáveis; é moral atrelado à ética da instituição e aos valores de seu tempo; é transparente, eficiente e resolutivo, responsável pelos resultados.

Os indicadores relativos aos processos são elementos para identificação de eficiência, ou "alto desempenho", de uma unidade jurisdicional.

A 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará, como se comprovará do exame dos indicadores na parte subsequente do presente estudo, vem cumprindo as metas auto-estabelecidas e progredindo no desempenho ao longo dos cinco anos considerados (2006

³⁰⁴ TESSLER, Marga Inge Barth. O conteúdo da idéia de alto desempenho na gestão pública. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, nº. 9, Nov. 2005. disponível em <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao009/marga_tessler.htm>. Acesso em: 10 mar. 2011.

a 2010), o que permite a conclusão de que apresenta “alto desempenho” em termos administrativos.

5 REFLEXÕES SOBRE UM CASO CONCRETO: A 10ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA FEDERAL DO ESTADO DO CEARÁ NO QUINQUÊNIO 2005/2010

Concluídas as reflexões abstratas acerca da necessidade de reforma gerencial do Poder Judiciário, enquanto meio de obtenção de efetividade e cumprimento do dever de eficiência e respeito ao direito fundamental à razoável duração do processo, e da importância das práticas inovadoras, impunha-se o exame de uma experiência concreta, na qual se pudesse minimamente testar e refutar as teses consideradas.

Optou-se, assim, pelo estudo das inovações gerenciais implementadas e resultados alcançados na 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará, de competência cível, no período compreendido entre 7 de janeiro de 2006 e 19 de dezembro de 2010, que abrange cinco anos judiciais. A escolha da Vara foi norteada pelo fato de ser o autor seu Juiz Titular, responsável por sua gestão administrativa, nos termos do art. 55 da Lei nº 5.010/66 (que reorganizou a Justiça Federal de Primeiro Grau no país)³⁰⁵. A escolha do período de tempo – cinco anos - norteou-se pela abrangência numérica e estatística que comporta, além de coincidir, em parte, com o período – 2006 a 2008 – em que juízes e servidores da 5ª Região, inclusive o autor, qualificaram-se em gestão através de MBA ministrado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV-DIREITO RIO, sob os auspícios da Escola de Magistratura Federal da 5ª Região – ESMAFE 5ª, o que permite, de forma oblíqua, uma verificação prática da utilidade das ferramentas de gestão para o alcance da eficiência do Poder Judiciário e efetivação do direito fundamental à razoável duração do processo.

5.1 Contextualização da unidade jurisdicional

Impõe-se, preliminarmente, a identificação da Vara e sua contextualização, o que pode ser feito a partir de sua inserção ampla na Justiça Federal do Brasil, da 5ª Região, da Seção Judiciária do Ceará e das Varas Cíveis da Seção, bem assim da reconstituição de sua história. É o que se realiza, a seguir.

³⁰⁵ “Art. 55. O Juiz é responsável pelo regular andamento dos feitos sob sua jurisdição e pelo bom funcionamento dos serviços auxiliares que lhe estiverem subordinados”.

5.1.1 A Justiça Federal no Brasil

A Justiça Federal do Brasil foi organizada por meio do Decreto 848, de 11.10.1890, durante o Governo Provisório da República chefiado pelo Marechal Deodoro da Fonseca. Foi fruto da forma de governo republicana e da forma de estado federativa assumidas pelo país. A idealização da organização ficou a cargo de Manuel Ferraz de Campos Sales, futuro Presidente da República (1898/1902), à época Ministro da Justiça, que se inspirou fortemente no modelo norte-americano. Assim, foi criado o Supremo Tribunal Federal (STF), como órgão de segundo grau e uma Seção Judiciária em cada Estado e no Distrito Federal, com um Juiz Federal em cada uma delas como órgão de primeiro grau. A Constituição Federal de 1891 consolidou esta organização.

A Constituição de 1937 aboliu os Juízes e Tribunais Federais comuns e eleitorais, ainda que tenha mantido os militares; a Constituição de 1946 manteve a Justiça Militar, restaurou a Justiça Eleitoral, e criou a Justiça do Trabalho e o Tribunal Federal de Recursos (segundo grau), omitiu-se quanto à criação da Justiça Federal comum de primeiro grau; o Ato Institucional n.º 2, publicado no DOU de 27.10.1965 restabeleceu a Justiça Federal de primeiro grau no país. No período compreendido entre a edição da Emenda Constitucional 16 de 26.11.1965 e a promulgação da Constituição de 1967, de 24.01.1967, foi editada a Lei n.º 5.010, de 30.05.1966 que reorganizou a Justiça Federal de Primeiro Grau no país.

A Constituição de 1988 manteve a Justiça Federal comum e especializada (militar, eleitoral e do trabalho), tendo, no entanto, extinto o Tribunal Federal de Recursos (TFR) e redistribuído suas competências entre o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no que tange às atribuições extraordinárias de uniformização do direito federal, e os Tribunais Regionais Federais (TRFs), no que tange às atribuições ordinárias de revisão e cassação. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (art. 27, § 6º) criou, desde logo, cinco Tribunais Regionais: 1ª Região³⁰⁶, 2ª Região³⁰⁷, 3ª Região³⁰⁸, 4ª Região³⁰⁹ e 5ª Região³¹⁰. Os Tribunais foram instalados simultaneamente em 30 de março de 1989.

³⁰⁶ Sediado em Brasília, abrangendo o Distrito Federal e os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.

³⁰⁷ Sediado no Rio de Janeiro, abrangendo os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

³⁰⁸ Sediado em São Paulo, abrangendo os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

³⁰⁹ Sediado em Porto Alegre, abrangendo os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

³¹⁰ Sediado em Recife, abrangendo os Estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio grande do Norte e Ceará.

5.1.2 A Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará

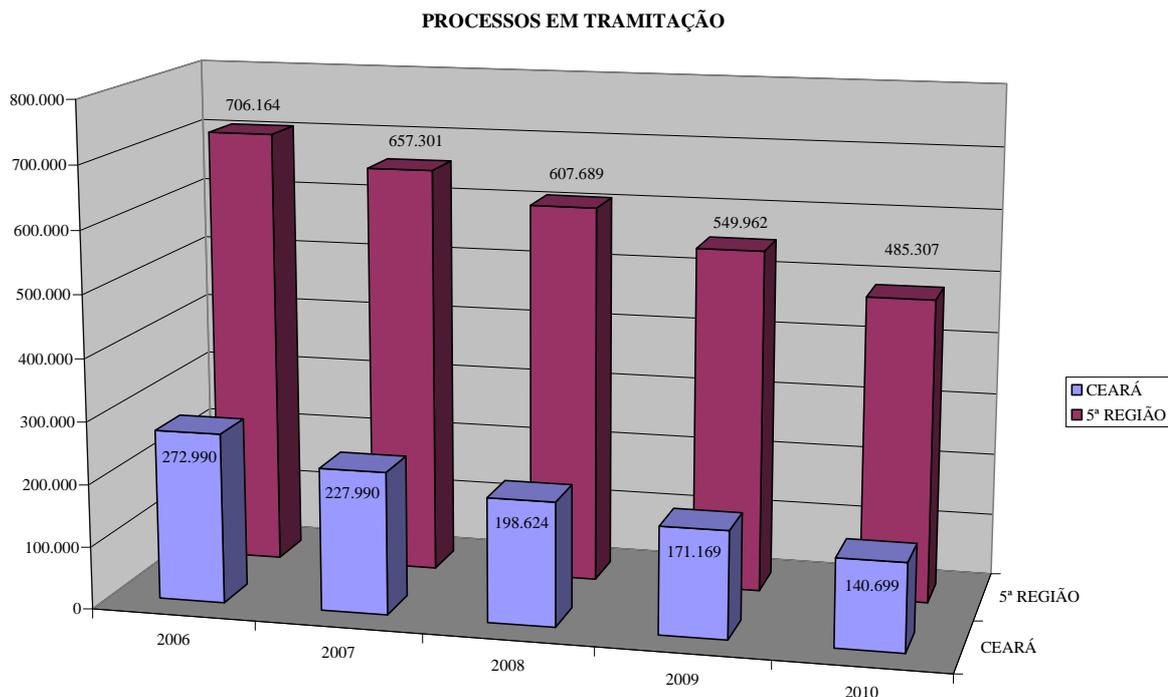
A Seção Judiciária do Estado do Ceará integra a 5ª Região – somada às seções dos Estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio grande do Norte – e compõe-se de vinte e sete (27) varas, sendo dezessete (17) instaladas na Capital e dez (10) no interior do Estado. Em Fortaleza, estão instaladas nove (9) Varas Cíveis (1ª a 8ª e 10ª), duas (2) Varas Criminais (11ª e 12ª), duas (2) Varas de Execução Fiscal (9ª e 20ª), quatro (4) Varas de Juizados Especiais autônomos (13ª, 14ª, 21ª e 26ª). Na sede do Município de Limoeiro do Norte, encontra-se instalada uma Vara de Competência Plena³¹¹, na qual funciona um Juizado Especial Adjunto³¹² (15ª); na sede do Município de Juazeiro do Norte, encontram-se instaladas uma Vara de Competência Plena (16ª) e uma Vara de Juizado Especial autônomo (17ª); na sede do Município de Sobral, encontram-se instaladas uma Vara de Competência Plena (18ª) e uma Vara de Juizado Especial autônomo (19ª); na sede do Município de Crateús, encontra-se instalada uma Vara de Competência Plena, na qual funciona um Juizado Especial Adjunto (22ª); na sede do Município de Quixadá, encontra-se instalada uma Vara de Competência Plena, na qual funciona um Juizado Especial Adjunto (23ª); na sede do Município de Tauá, encontra-se instalada uma Vara de Competência Plena, na qual funciona um Juizado Especial Adjunto (24ª); na sede do Município de Iguatu, encontra-se instalada uma Vara de Competência Plena, na qual funciona um Juizado Especial Adjunto (25ª) e, na sede do Município de Itapipoca, encontra-se instalada uma Vara de Competência Plena, na qual funciona um Juizado Especial Adjunto (27ª).

A Seção Judiciária do Ceará respondeu por 38,65% de todos os processos em tramitação na região no ano judiciário de 2006; 32,68% no de 2007; 31,12% no de 2008; 31,12% no de 2009 e 29% no de 2010, consolidando-se como a Seção Judiciária de maior movimentação processual. É o que se constata do exame dos números a seguir apresentados, colhidos na Corregedoria-Geral da 5ª Região, também representados graficamente, que revelam a acentuada redução no número de processos em tramitação, seja na Seção Judiciária, seja na 5ª Região:

³¹¹ Diz-se de competência plena (ou mista, como em documentos recentes tem a ela se referido o CJF) vara não especializada, apta ao conhecimento de todas as matérias compreendidas nas atribuições da Justiça Federal. Opõe-se à vara de competência especializada, cuja atuação restringe-se aos limites materiais que lhe foram conferidos, v.g. criminais, cíveis, *etc.*

³¹² Os Juizados Federais Adjuntos são órgãos criados no âmbito de uma vara federal para processamento de ações sob o rito da Lei nº 10.059/2001 (que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal).

ANO DE REFERÊNCIA	SEÇÃO DO CEARÁ	TOTAL DA REGIÃO
2005	309.537	800.093
2006	272.990	706.164
2007	227.990	657.301
2008	198.624	607.689
2009	171.169	549.962
2010	140.699	485.307



Releva observar que a Seção Judiciária do Ceará, segundo estudo realizado pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CEJ/CJF), com base em dados estatísticos da série histórica de 1998 a 2003 e aplicando o elaborado Índice de Carência de Varas da Justiça Federal – ICVJF³¹³, precisaria de seis (6) novas varas cíveis, a se somar às nove (9) à época existentes, totalizando quinze (15) para suprir a demanda³¹⁴. Além das seis (6) Varas Cíveis, seria necessária a criação de duas (2) Varas de Execução Fiscal e duas (2) Varas de Juizados Especiais Federais.

³¹³ O ICVJF é um índice comparativo, que gera um número indicativo da necessidade de varas federais. É um valor de referência para fazer comparações entre regiões, seções ou subseções judiciárias, conforme o nível de especificidade das estatísticas utilizadas. O índice depende do número de processos em tramitação e julgados, do Produto Interno Bruto – PIB e da população local. Sua fórmula é $ICVJF = (t_{loc}/V + J_{loc}/V) * (PIB_{loc_NORM}/V + POP_{loc_NORM}/V)$. Quanto maior o valor, maior é a necessidade. (Cf. anexo I, do “Subsídios para ampliação do número de juízos federais / Conselho da Justiça Federal”, Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2005. Série Pesquisas do CEJ; 13

³¹⁴ Subsídios para ampliação do número de juízos federais / Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2005. Série Pesquisas do CEJ; 13. Cf. Tabela 40, p. 45 e 41, p. 47.

A metodologia utilizada pelo estudo implicou o cruzamento da demanda registrada e da estimativa de julgamento. Com efeito, para que ocorra o equilíbrio contábil e a extinção do acervo existente, é necessário que o número de juízos e juizes seja calculado em função da quantidade ideal de processos que cada juiz é capaz de julgar por mês. Assim, quanto mais o número de processos distribuídos exceder o limite julgado no mês, maior será a necessidade.

A Lei nº 10.772³¹⁵, de 21 de novembro de 2003, mitigou a necessidade revelada pelo referido estudo, pois foi instalada na Seção Judiciária do Ceará mais uma Vara de Execuções Fiscais (20ª) e mais uma Vara de Juizado Especial Federal (21ª), em 9 de setembro de 2005 (Resolução nº 30 de 6 de julho de 2005 do TRF 5ª Região).

A Lei nº 12.011³¹⁶, de 4 de agosto de 2009, que criou varas a serem implantadas gradativamente entre 2010 e 2014, atendeu à necessidade revelada pelo referido estudo, pois, nos termos das Resoluções 102, de 14 de abril de 2010, do Conselho da Justiça Federal, serão

³¹⁵ Art. 1º São criadas 183 (cento e oitenta e três) Varas Federais destinadas precipuamente à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, assim distribuídas: (...) V – 33 (trinta e três) na 5ª Região, ficando já fixadas as sedes das seguintes Varas: 01 (uma) em Arapiraca/AL, 01 (uma) em União dos Palmares/AL, 01 (uma) em Crateús/CE, 01 (uma) em Juazeiro do Norte/CE, 01 (uma) em Limoeiro do Norte/CE, 01 (uma) em Sobral/CE, 01 (uma) em Quixadá/CE, 01 (uma) em Iguatu/CE, 01 (uma) em Tauá/CE, 02 (duas) em Campina Grande/PB, 01 (uma) em Souza/PB, 01 (uma) em Caruaru/PE, 01 (uma) em Garanhuns/PE, 01 (uma) em Goiana/PE, 01 (uma) em Salgueiro/PE, 01 (uma) em Petrolina/PE, 01 (uma) em Serra Talhada/PE, 01 (uma) em Ouricuri/PE, 01 (uma) em Palmares/PE, 01 (uma) em Caicó/RN, 01 (uma) em Mossoró/RN, 01 (uma) em Estância/SE e 01 (uma) em Itabaiana/SE.

§ 1º As Varas de que trata este artigo serão implantadas gradativamente pelos Tribunais Regionais Federais, na medida das necessidades do serviço e da disponibilidade de recursos orçamentários, em consonância com o disposto no art. 169, § 1o, da Constituição Federal e observado o calendário constante dos Anexos desta Lei.

§ 2º As Varas localizadas nas Capitais dos Estados e no Distrito Federal, nos termos do caput, funcionarão como Juizados Especiais Federais autônomos ou adjuntos, de acordo com a Lei no 10.259, de 12 de julho de 2001, e a demanda processual, a critério de cada Tribunal Regional Federal, que inclusive poderá determinar a sua atuação de modo itinerante.

§ 3º As Varas não localizadas serão destinadas preferencialmente aos Juizados Especiais Federais, segundo critérios populacionais e de demanda processual existente e projetada.

³¹⁶ Art. 1º São criadas 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País.

§ 1º A localização das varas criadas por este artigo será estabelecida pelo Conselho da Justiça Federal, com base em critérios técnicos objetivos que identifiquem a necessidade da presença da Justiça Federal na localidade, levando-se em conta, principalmente, a demanda processual, inclusive aquela decorrente da competência delegada, a densidade populacional, o índice de crescimento demográfico, o Produto Interno Bruto, a distância de localidades onde haja vara federal e as áreas de fronteiras consideradas estratégicas.

§ 2º As Varas de que trata este artigo, com os respectivos cargos de Juiz Federal, Juiz Federal Substituto, cargos efetivos e em comissão e funções comissionadas, constantes do Anexo, serão implantadas gradativamente pelos Tribunais Regionais Federais, observada a disponibilidade de recursos orçamentários, em consonância com o disposto no § 1º do art. 169, da Constituição Federal.

§ 3º A implantação gradativa, inclusive dos cargos, de que trata o § 2º, será efetuada da seguinte forma: em 2010, 46 Varas; em 2011, 46 Varas; em 2012, 46 Varas; em 2013, 46 Varas; e em 2014, 46 Varas.

Art. 2º Cabe aos Tribunais Regionais Federais, mediante ato próprio, estabelecer a competência das Varas e Juizados Especiais Federais criados por esta Lei de acordo com as necessidades de cada Região.

instaladas mais duas Varas de Juizados Especiais (em 2010 e 2012) e duas (2) Varas de Execução Fiscal (em 2014)³¹⁷.

A carência, no entanto, no que tange às varas cíveis, foi mantida, pois nenhuma congênera foi ou será instalada.

5.1.3 A 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará

A 10ª Vara é uma das nove (9) de competência cível da Seção Judiciária. Foi criada pela Lei nº 9.788³¹⁸, de 19 de fevereiro de 1999, teve fixada sua sede em Fortaleza e jurisdição em todo o Estado do Ceará (circunstância hoje alterada pela forte interiorização implementada a partir de 2003), e sua instalação autorizada através da Resolução nº. 2³¹⁹, de 14 de abril de 1999 e Resolução nº. 6³²⁰, de 5 de maio de 1999, ambas do TRF 5ª Região respectivamente. O Ato nº. 130³²¹ da Presidência do TRF da 5ª Região, de 11 de maio de 1999, implantou-a a partir de 4 de junho de 1999. Para ela foram redistribuídos, na mesma data, parte dos processos em tramitação nas Varas anteriormente existentes (1ª a 8ª), que, à época, detinham competência geral, não especializada, como determinado pelo art. 5º³²² da citada Resolução nº. 6.

³¹⁷ Esclareça-se que a Lei 12.011/2009 prevê em seu anexo três (3) varas de Juizados Especiais e três (3) de Execução Fiscal, contudo, tendo o TRF 5ª Região, administrativamente, redesignado a localização e fixado especializações de varas criadas pela Lei nº 10.772/2003, contrariando-a, as criadas pela lei mais recente foram compensadas com as criadas (e redesignadas) pela lei mais antiga.

³¹⁸ Art. 1º Ficam criadas cem Varas na Justiça Federal de Primeiro Grau, assim distribuídas: (...) V – doze Varas na 5ª Região, sendo seis de Execução Fiscal e seis Varas Cíveis.

Parágrafo único. As Varas de que trata este artigo serão implantadas gradativamente, na medida da necessidade do serviço, a critério do respectivo Tribunal Regional Federal.

³¹⁹ Art. 1º – As 12 Varas Federais criadas, na 5ª Região, pela Lei nº 9.788, de 19 de fevereiro de 1999, terão as seguintes sedes e jurisdição: (...) II – 4 (quatro) na Seção Judiciária do Estado do Ceará, que serão as 9ª, 10ª, 11ª e 12ª Varas, sediadas em Fortaleza e com jurisdição em todo o território da Seção Judiciária, sendo a 9ª privativa das execuções fiscais; (...)

³²⁰ Art. 1º. Fica a Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região autorizada a implantar, mediante ato próprio, na Seção Judiciária do Estado do Ceará, as 9ª, 10ª, 11ª e 12ª Varas, as quais, nos termos do art. 1º, inciso II, da Resolução nº 2, de 14 de abril de 1999, deste Tribunal, têm sede na cidade de Fortaleza e jurisdição em todo o território da Seção Judiciária, sem prejuízo, no que se refere à 9ª Vara, privativa das execuções fiscais, da competência outorgada aos Juízes Estaduais pelo art. 15, I, da Lei nº 5.010/66, com fulcro no art. 109, § 3º da Constituição Federal.

³²¹ Art. 1º. Implantar, com as respectivas Secretarias, no dia 4 de junho de 1999, na Seção Judiciária do Estado do Ceará, em Fortaleza, as 9ª, 10ª, 11ª e 12ª Varas, de cujas sedes, jurisdição, competências e organização cuidam as Resoluções deste Tribunal de nºs. 2, de 14 de abril de 1999, artigo 1º, inciso II, e 6 de 5 de maio de 1999.

³²² Art. 5º. Dos feitos em efetiva tramitação nas atuais Varas, no dia da implantação autorizada no art. 1º desta resolução, serão redistribuídos, observadas as vinculações legais: a) à 9ª Vara todas as execuções fiscais e ações mencionadas no art. 2º acima; b) às 10ª, 11ª e 12ª Varas o quantitativo equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) das ações não incluídas em competências privativas, aplicando-se tal percentual por classe de ações, quando possível.

Foi conduzida da implantação (04.06.1999) até 9 de março de 2004, por seu primeiro Juiz Titular – Juiz Federal Jairo Araújo Baima –, aposentado em 10 de março de 2004 (Ato de Aposentadoria n.º. 112/2004). Desde 20 de abril de 2004 (Ato de Remoção n.º. 166/2004) até o presente é regida pelo seu segundo Juiz Titular – Juiz Federal Alcides Saldanha Lima (autor do presente estudo). Em agosto de 2004 foi removido para 10ª Vara o Juiz Federal Substituto Nagibe de Melo Jorge Neto, que a deixou em 3 de março de 2010 quando foi promovido a Juiz Federal³²³.

O acervo da Vara foi sensivelmente reduzido nos cinco anos considerados 2006 a 2010, como se demonstrará a seguir. É, atualmente, conforme consulta aos relatórios da Corregedoria-Regional alusivos ao ano de 2010, a nona (9ª) colocada entre as vinte e duas (22) varas de competência cível da 5ª Região Judiciária do País e a quinta (5ª) entre as varas congêneres da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará em tempo médio de tramitação entre a distribuição e a sentença de primeiro grau³²⁴.

5.2 Os indicadores da 10ª Vara

Tendo em vista a relevância para quantificar o comportamento funcional da unidade jurisdicional sob análise, passa-se aos indicadores da Vara.

5.2.1 *O número médio de processos em tramitação: 1999/2005 (primeiro período) e 2006/2010 (segundo período)*

Embora insuficiente, exclusivamente, para revelar a eficiência do funcionamento da unidade jurisdicional, o número médio de processos em tramitação permite uma primeira macrovisão, revelando uma possível tendência da gestão. Na espécie, permite uma visão geral do comportamento da 10ª Vara no período anterior ao de estudo e, ainda, um paralelo entre os dois períodos considerados: 1999/2005 e 2006/2010.

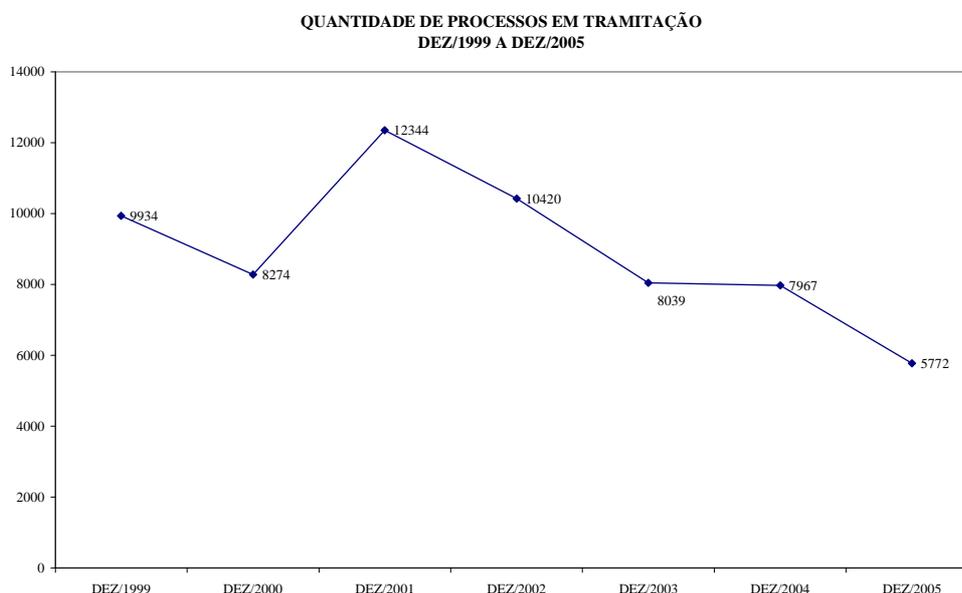
Os dados foram colhidos no sistema de controle processual da Seção Judiciária do Ceará – SIAPRO até 17 de outubro de 2004 e TEBAS, a partir de 18 de outubro de 2004.

Contatou-se que, no fim do ano judiciário de 1999 (19.12), a 10ª Vara contava com 9.934 processos em tramitação; em 2000: 8.274; em 2001: 12.344; em 2002: 10.420; em

³²³ Ato n.º 57, de 3 de março de 2010, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

³²⁴ Conforme Relatório emitido em 17/3/2011 pela Corregedoria-Geral da 5ª Região e encaminhado por *e-mail*, referente ao período compreendido entre 01.01.2010 e 31.12.2010.

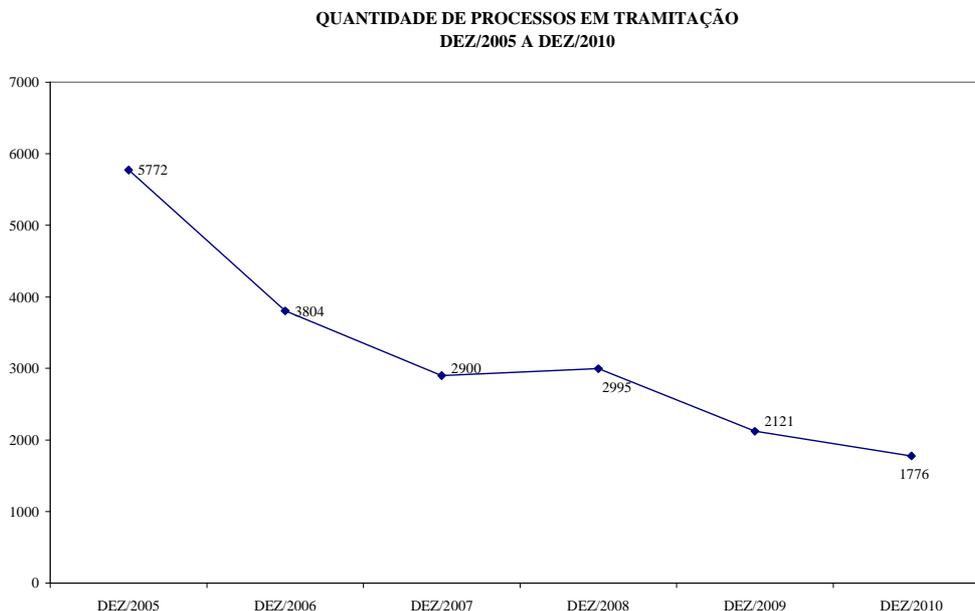
2003: 8.039; em 2004: 7.967 e em 2005: 5.772. A representação gráfica permite uma melhor percepção do comportamento do indicador, como se constata, a seguir:



Cumprе ressaltar que, no mês de outubro de 2001, a 10ª Vara alcançou seu mais elevado número de processos em tramitação: 13.229.

A média de processos em tramitação na 10ª Vara, nos seus pouco mais de seis (6) primeiros anos de existência – junho/1999 a dezembro/2005, primeiro período –, foi de 8.964.

No fim do ano judiciário de 2006, a 10ª Vara contava com 3.804 processos em tramitação; em 2007: 2.900; em 2008: 2.294; em 2009: 2.121; em 2010: 1.776. A seguir, a representação gráfica da oscilação processual:



No último dia do ano judiciário de 2010 – 19 de dezembro – a 10ª Vara alcançou seu menos elevado número de processos em tramitação: 1.776.

A média de processos em tramitação na 10ª Vara, nos cinco últimos anos, limite temporal do presente estudo – 2006 a 2010, segundo período – foi de 2.579. A redução em relação ao período anterior foi da ordem de 71%.

Observa-se que o segundo período, de cinco anos, pouco menor que o primeiro, de seis anos e meio, foi marcado por uma acentuada redução, a sugerir melhor eficiência decorrente de uma melhor gestão de pessoas e procedimentos.

5.2.2 Os indicadores institucionais da Vara (2006/2010)

Superada a visão geral, impõe-se a identificação e exame de indicadores mais específicos, capazes de permitir uma radiografia mais precisa da atuação da unidade jurisdicional de que se trata. Foram eleitos, assim, os indicadores utilizados pela Corregedoria do TRF da 5ª Região para acompanhamento e avaliação das varas da região: processos distribuídos, arquivados, devolvidos e remetidos ao TRF 5ª Região, redistribuídos, julgados e remanescentes. Além de pertinente, pois relevante, a aceitação dos indicadores institucionais permitiu a coleta de dados oficiais, facilitando a pesquisa e lhe dando maior segurança e credibilidade.

Foram comparados os indicadores da Vara ao longo do período de estudo (2006/2010), como se constata da tabela e representação gráfica, a seguir:

10ª VARA	Distribuídos	Arquivados	Devolvidos do TRF	Remetidos ao TRF	Julgados	Remanescentes	Redistribuídos
2006	1130	3155	1224	942	2122	3804	412
2007	1292	2348	985	764	1112	2900	167
2008	1057	1861	774	661	1044	2294	47
2009	928	1545	808	522	886	2121	26
2010	803	1459	651	439	797	1776	23

Constata-se expressiva redução do acervo de processos da 10ª Vara nos cinco anos sob análise. Com efeito, em 7 de Janeiro de 2006, a Vara tinha em tramitação 5.772 e em 19 de dezembro do mesmo ano tramitavam 3.804, com redução de 34,09% do acervo; em 19 de dezembro 2007, tramitavam 2.900, com redução de 23,76%; em 19 de dezembro de 2008, tramitavam 2.294, com redução de 20,9%; em 19 de dezembro de 2009, tramitavam 2.121,

com redução de 7,4%; e em 19 de dezembro de 2010 tramitavam 1.776, com redução de 16,26%.

Os números absolutos e relativos acima apresentados revelam o gradual ganho de eficiência na tramitação de processos na vara resultado das práticas inovadoras. Com efeito, nos sucessivos anos sempre se obteve redução, ainda que mais acentuadas nos primeiros e último anos. A tendência futura é a estabilização em números absolutos e percentuais baixos em relação à série histórica mais remota, o que revela a obtenção do ponto ótimo de fluxo de entrada e saída de processos na unidade jurisdicional.

De acordo com o critério adotado pelo TRF 5ª Região, que é a comparação entre os dados obtidos ao final do período e os números absolutos do final do período anterior, percebe-se o acréscimo de 14,3% dos processos distribuídos; e decréscimo dos demais indicadores, isto é de 25,5% dos processos arquivados, de 19,5 % dos processos devolvidos do TRF; de 18,8% dos processos remetidos ao TRF; 47,5% dos feitos julgados, de 59,4% dos processos redistribuídos a outras varas, tudo em referência ao biênio 2006/2007.

Contudo, constata-se que a comparação entre números absolutos por período não representa fielmente a efetividade dos esforços despendidos, uma vez que o universo de processos em tramitação é o parâmetro mais eficaz para se aferir os percentuais acima discriminados. Assim, tomando-se como critério a comparação entre os números finais do período e o número de processos em tramitação na 10ª Vara no início do ano respectivo, observa-se uma sensível redução do volume de processos em tramitação, o que acarretou o aumento de quase todos os índices percentuais. O índice de processos distribuídos é de 33,96% do acervo; os arquivados totalizam 61,72%; os devolvidos do TRF são 25,89%; remetidos ao TRF são 20,08%; foram julgados 29,23% e redistribuídos a outras varas 4,39% do total dos processos em trâmite, conforme a tabela, a seguir:

10ª VARA	2006	2007	Critério do TRF 5ª Região	Percentual em relação aos remanescentes do ano anterior
Distribuídos	1130	1292	Acréscimo de 14,3%	33,96%
Arquivados	3155	2348	Decréscimo de 25,5%	61,72%
Devolvidos do TRF	1224	985	Decréscimo de 19,5%	25,89%
Remetidos ao TRF	942	764	Decréscimo de 18,8%	20,08%
Julgados	2122	1112	Decréscimo de 47,5%	29,23%
Remanescentes	5772	3804	Decréscimo de 34,1%	–
Redistribuídos	412	167	Decréscimo de 59,4%	4,39%

Quanto ao biênio 2007/2008, os números indicam ainda uma sensível redução do volume de processos em tramitação, o que acarretou o aumento de quase todos os índices percentuais, melhor visualizados na tabela seguinte:

10ª VARA	2007	2008	Critério do TRF 5ª Região	Percentual em relação aos remanescentes do ano anterior
Distribuídos	1292	1057	Decréscimo de 18,2%	46,08%
Arquivados	2348	1861	Decréscimo de 20,7%	81,12%
Devolvidos do TRF	985	774	Decréscimo de 21,4%	33,74%
Remetidos ao TRF	764	661	Decréscimo de 13,5%	28,81%
Julgados	1112	1044	Decréscimo de 6,1%	45,51%
Remanescentes	3804	2294	Decréscimo de 39,7%	-
Redistribuídos	167	47	Decréscimo de 71,9%	2,05%

No que concerne ao biênio 2008/2009, de igual modo, os números indicam uma sensível redução do volume de processos em tramitação, o que continuou acarretando o aumento de quase todos os índices percentuais, melhor visualizados na tabela seguinte:

10ª VARA	2008	2009	Critério do TRF 5ª Região	Percentual em relação aos remanescentes do ano anterior
Distribuídos	1057	928	Decréscimo de 12,2%	43,8%
Arquivados	1861	1545	Decréscimo de 17%	72,8%
Devolvidos do TRF	774	808	Acréscimo de 4,4%	38,1%
Remetidos ao TRF	661	522	Decréscimo de 21%	24,6%
Julgados	1044	886	Decréscimo de 15,1%	41,8%
Remanescentes	2294	2121	Decréscimo de 7,5%	-
Redistribuídos	47	26	Decréscimo de 44,7%	1,2%

Finalmente, acerca do biênio 2009/2010, os números indicam a manutenção da redução do volume de processos em tramitação, bem assim do aumento de quase todos os índices percentuais, melhor visualizados na tabela seguinte:

10ª VARA	2009	2010	Critério do TRF 5ª Região	Percentual em relação aos remanescentes do ano anterior
Distribuídos	928	803	Decréscimo de 13,5%	45,2%
Arquivados	1545	1459	Decréscimo de 5,6%	82,2%
Devolvidos do TRF	808	651	Decréscimo de 19,4%	36,7%
Remetidos ao TRF	522	439	Decréscimo de 15,9%	24,7%
Julgados	886	797	Decréscimo de 10%	44,9%
Remanescentes	2121	1776	Decréscimo de 16,3%	-
Redistribuídos	26	23	Decréscimo de 11,5%	1,3%

Observa-se, então, que o cotejo entre números absolutos não reflete o trabalho realizado, uma vez que deixa de considerar o universo de processos em curso na vara no período. A comparação dos dados em relação ao acervo permite a visualização da eficácia da gestão, bem como da maior celeridade na tramitação processual.

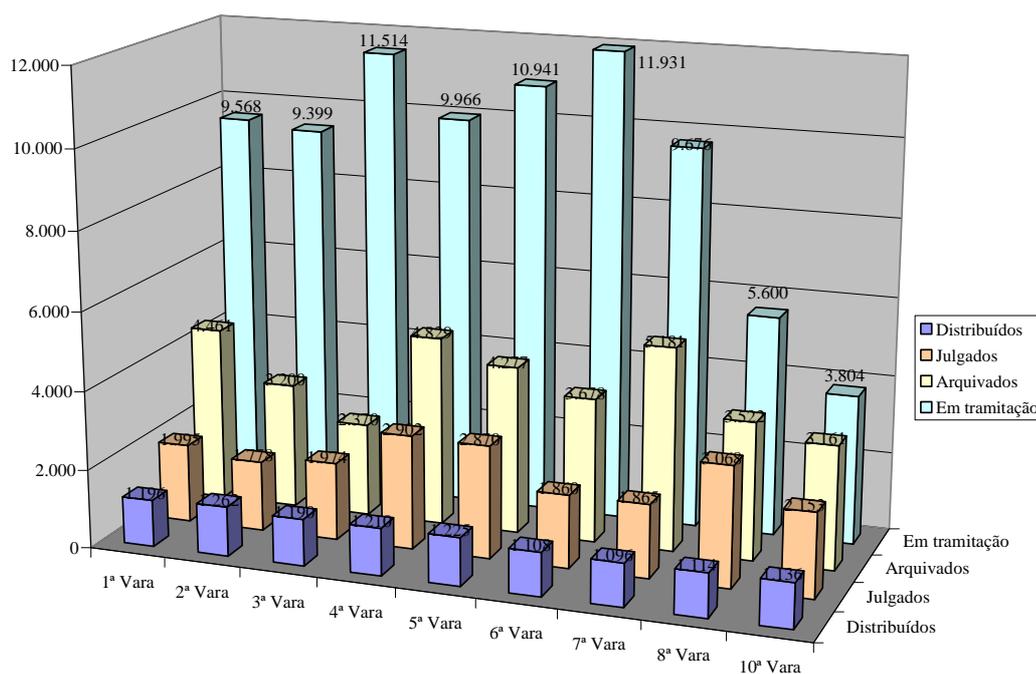
5.2.3 Os indicadores institucionais das demais Varas congêneres da Seção (2006/2010)

Como gizado anteriormente, a 10ª Vara é uma das nove (9) Varas Cíveis da Seção Judiciária do Ceará. Para uma perfeita radiografia de seu funcionamento, impunha-se seu cotejamento, também, com as demais congêneres, submetendo-a à comparação exógena conforme tabelas e representações gráficas, a seguir.

Varas Cíveis do Ceará - 2006				
	Distribuídos	Julgados	Arquivados	Em tramitação
1ª Vara	1.196	1.995	4.461	9.568
2ª Vara	1.262	1.778	3.200	9.399
3ª Vara	1.190	1.974	2.370	11.514
4ª Vara	1.210	2.902	4.829	9.966
5ª Vara	1.225	2.870	4.277	10.941
6ª Vara	1.108	1.860	3.678	11.931
7ª Vara	1.096	1.865	5.181	9.676
8ª Vara	1.114	3.068	3.522	5.600
10ª Vara	1.136	2.153	3.161	3.804

Varas Cíveis do Ceará - Estatística de Processos - 2006

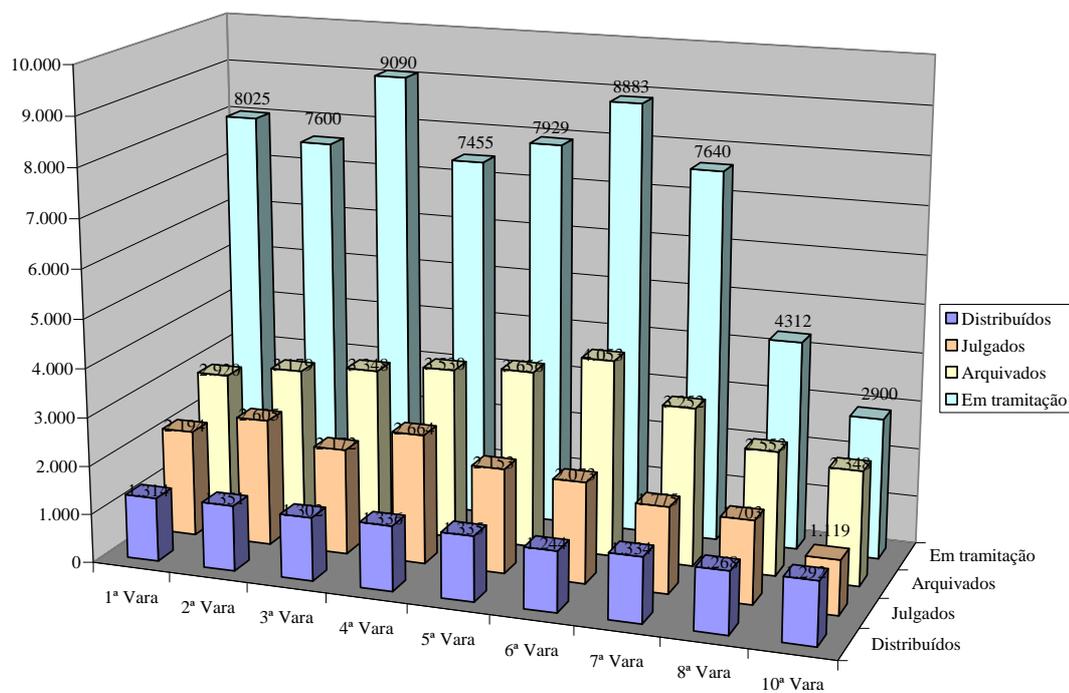
(Fonte: Corregedoria-regional do TRF da 5ª Região)



Varas Cíveis do Ceará - 2007				
	Distribuídos	Julgados	Arquivados	Em tramitação
1ª Vara	1.314	2.194	2.920	8025
2ª Vara	1.351	2.605	3.179	7600
3ª Vara	1.302	2.172	3.348	9090
4ª Vara	1.336	2.664	3.530	7455
5ª Vara	1.335	2.153	3.656	7929
6ª Vara	1.244	2.073	4.053	8883
7ª Vara	1.334	1.775	3.252	7640
8ª Vara	1.268	1.703	2.553	4312
10ª Vara	1.292	1.119	2.348	2900

Varas Cíveis do Ceará - Estatística de Processos - 2007

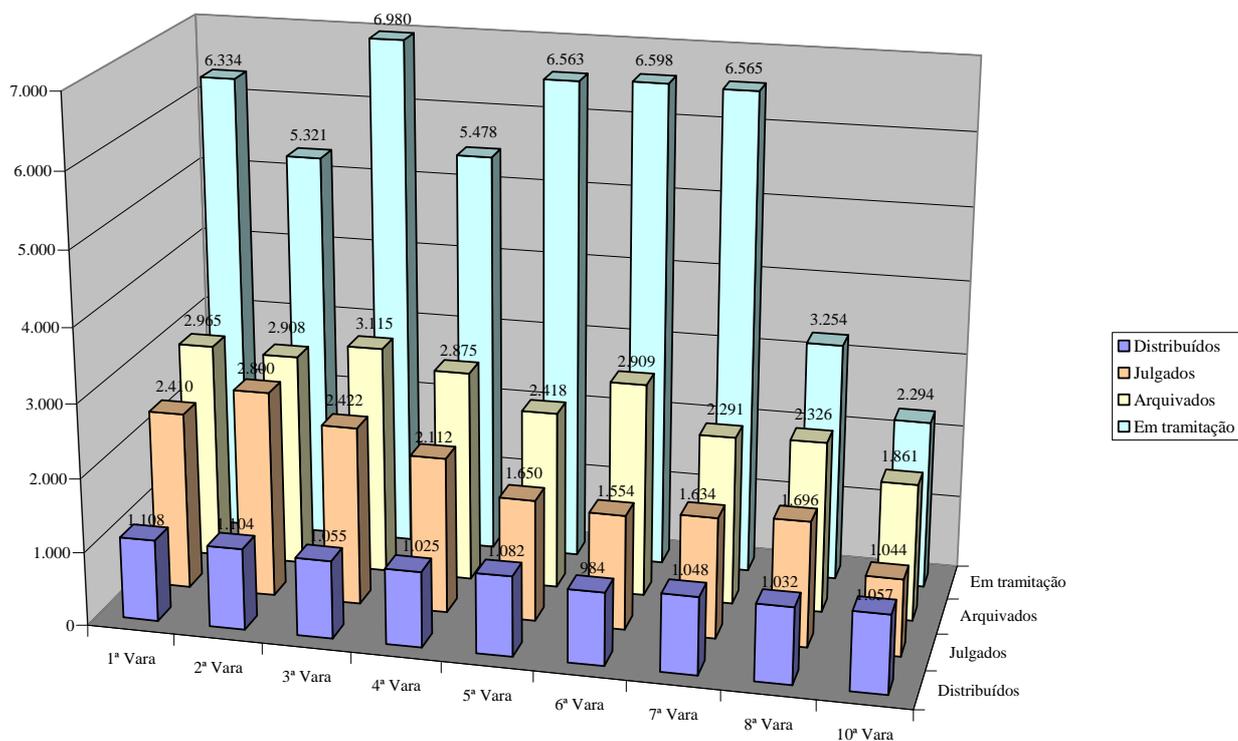
(Fonte: Corregedoria-regional do TRF da 5ª Região)



Varas Cíveis do Ceará - 2008				
	Distribuídos	Julgados	Arquivados	Em tramitação
1ª Vara	1.108	2.410	2.965	6.334
2ª Vara	1.104	2.800	2.908	5.321
3ª Vara	1.055	2.422	3.115	6.980
4ª Vara	1.025	2.112	2.875	5.478
5ª Vara	1.082	1.650	2.418	6.563
6ª Vara	984	1.554	2.909	6.598
7ª Vara	1.048	1.634	2.291	6.565
8ª Vara	1.032	1.696	2.326	3.254
10ª Vara	1.057	1.044	1.861	2.294

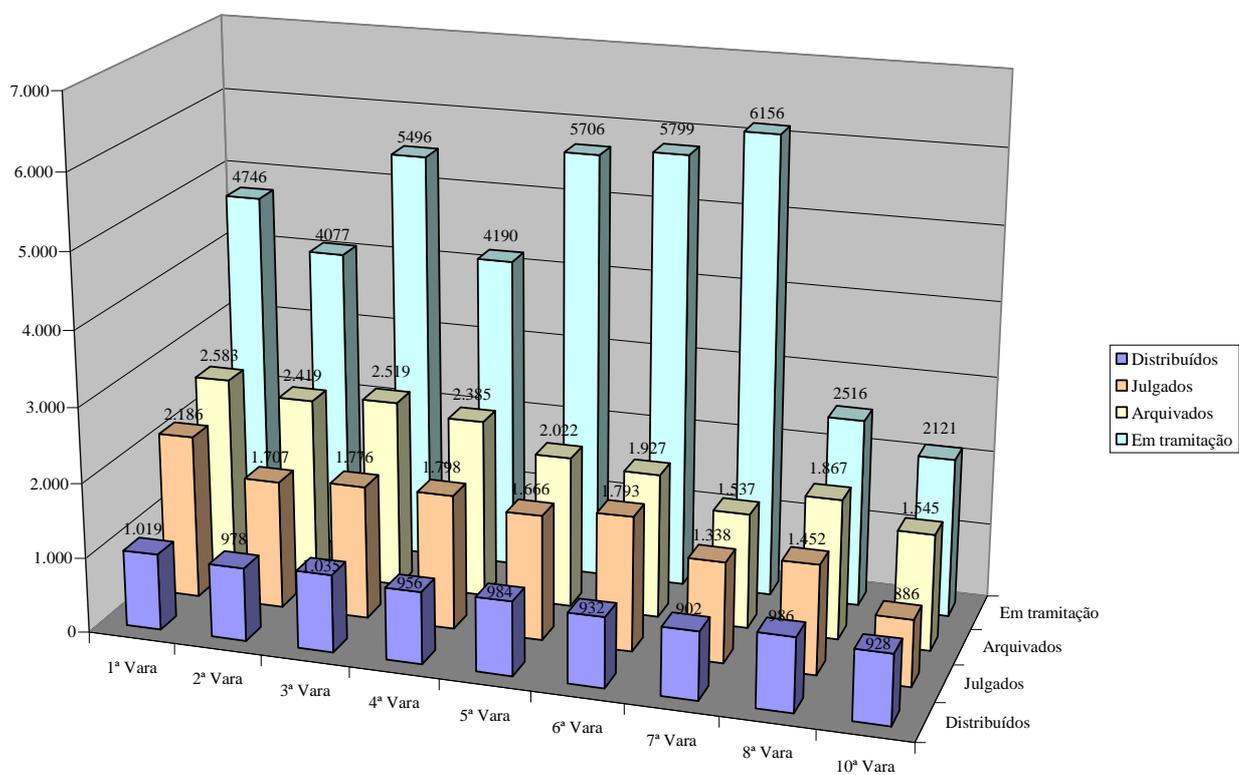
Varas Cíveis do Ceará - Estatística de Processos - 2008

(Fonte: Corregedoria-regional do TRF da 5ª Região)



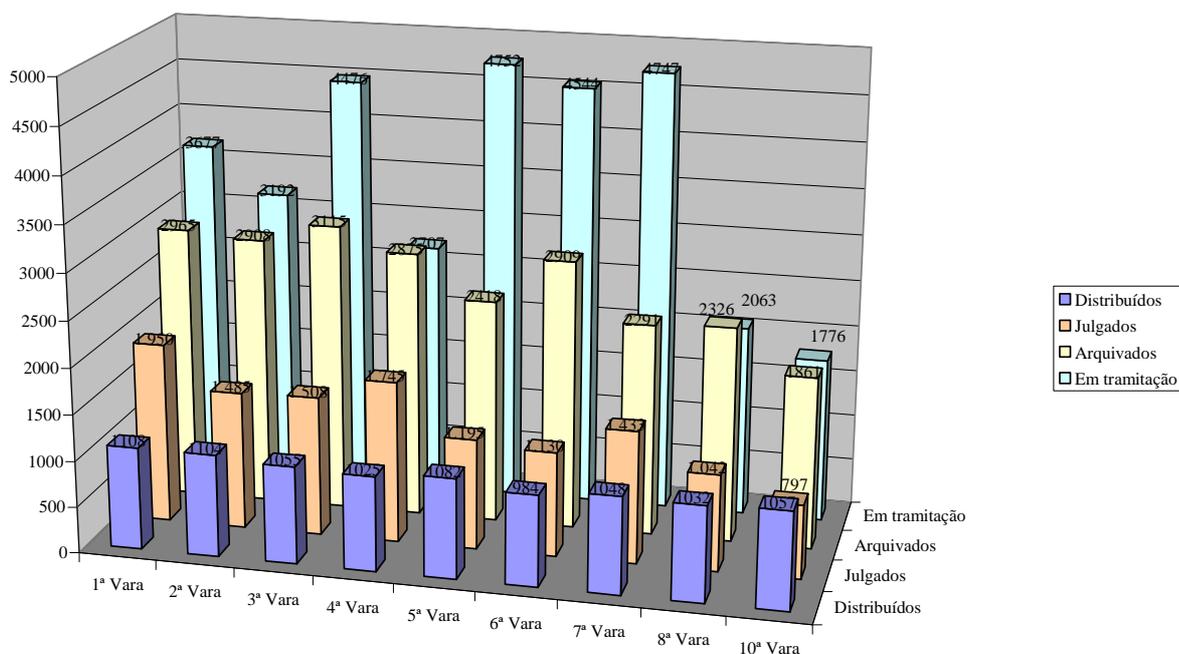
Varas Cíveis do Ceará - 2009				
	Distribuídos	Julgados	Arquivados	Em tramitação
1ª Vara	1.019	2.186	2.583	4746
2ª Vara	978	1.707	2.419	4077
3ª Vara	1.035	1.776	2.519	5496
4ª Vara	956	1.798	2.385	4190
5ª Vara	984	1.666	2.022	5706
6ª Vara	932	1.793	1.927	5799
7ª Vara	902	1.338	1.537	6156
8ª Vara	986	1.452	1.867	2516
10ª Vara	928	886	1.545	2121

Varas Cíveis do Ceará - Estatística de Processos - 2009
(Fonte: Corregedoria-regional do TRF da 5ª Região)



Varas Cíveis do Ceará - 2010				
	Distribuídos	Julgados	Arquivados	Em tramitação
1ª Vara	1108	1.950	2965	3677
2ª Vara	1104	1.485	2908	3192
3ª Vara	1055	1.508	3115	4476
4ª Vara	1025	1.745	2875	2707
5ª Vara	1082	1.195	2418	4752
6ª Vara	984	1.130	2909	4544
7ª Vara	1048	1.433	2291	4747
8ª Vara	1032	1.042	2326	2063
10ª Vara	1057	797	1861	1776

Varas Cíveis do Ceará - Estatística de Processos - 2010
(Fonte: Corregedoria-regional do TRF da 5ª Região)



Do exame dos dados acima, constata-se que o número de processos distribuídos às varas cíveis da Seção ao longo dos anos sofreu redução. Os números são mais elevados nos anos de 2006 e 2007 (média de 1.170 e 1.308, respectivamente) e reduzem-se e estabilizam-se nos demais da amostra: 2008, 2009 e 2010 (média de 1.055; 969 e 1.055, respectivamente). O fenômeno é explicável, em parte, pela canalização das demandas para os Juizados Especiais Federais e varas interiorizadas.

Embora os números gerais de distribuição revelem viés de redução – aproximadamente 17%, se consideradas a média dos dois primeiros anos (1.239) e a média dos três últimos

(1.026), isto não reflete sobre a distribuição da carga de trabalho entre as varas, com efeito, o sistema automático parametriza a distribuição de modo que todas recebam número aproximado de processos (ações) novos. Os desvios para mais, quando ocorrem, são justificados pelas distribuições por prevenção (legais), mais freqüentes em varas com maior número de processos em tramitação – mais antigas ou mais ineficientes. Com efeito, a morosidade na solução judicial de um litígio, quase sempre, enseja a necessidade de propositura de diversos novos processos a ele correlatos (conexões, *etc.*).

O desempenho, portanto, pode ser aferido indiretamente pelo exame do número dos processos julgados – com o encerramento da jurisdição de conhecimento no primeiro grau – e dos processos arquivados – com o encerramento da jurisdição de execução, que implicam redução do acervo.

Todas as varas da Seção melhoraram seu desempenho ao longo dos anos considerados, elevando seu número de processos julgados e arquivados, reduzindo sensivelmente o número de processos em tramitação, e, conseqüentemente, o tempo médio de tramitação. Isto decorre do reconhecimento da importância da gestão, da qualificação dos agentes (juizes e servidores) envolvidos no processo e da fixação de metas de desempenho oficiais (a exemplo das fixadas pelo CNJ).

A 10ª Vara, apesar de já apresentar números reduzidos em relação às demais, fruto de trabalho de aperfeiçoamento gerencial antes mesmo do período sob exame (2004/2005), sempre apresentou números não-absolutos (relativos) expressivos³²⁵. Em 2006 o número de processos julgados (2.153) foi destacadamente superior aos distribuídos (1.136) (correspondente a 189,52%). Naquele ano, a 10ª vara foi a 4ª colocada em número de processos julgados (antecedida respectivamente pela 8ª, 4ª e 5ª varas). A partir de 2007, porém, manteve-se em último lugar, pois seus números absolutos eram acentuadamente inferiores aos das demais da Seção, exceto a 8ª vara que apresenta números e desempenhos similares.

A partir do mesmo ano de 2007, o número de processos distribuídos passou a ser superior ao de julgados - 1.292/1.119, correspondente a 86,60%; 2008 - 1.057/1.044, correspondente a 98,77%; 2009 - 928/886, correspondente a 95,47% e 2010 - 1.057/797, correspondente a 75,40%, elevando-se a taxa de congestionamento, instrumento que mede a efetividade do órgão jurisdicional e considera em um período o total de casos novos, os casos arquivados e o estoque remanescente no final do período.

³²⁵ Não se refere aqui a dados absolutos, pois não se prestariam à adequada consideração da questão, com efeito, é acentuada a disparidade entre o número de processos em tramitação na 10ª vara, a menor, e na 3ª vara, a maior.

A elevação da taxa de congestionamento revela queda de desempenho impondo-se perquirir acerca de suas possíveis causas.

Cumprido considerar, inicialmente, que varas com maior número de processos tendem a ter maior quantidade de casos repetitivos e ou de menor complexidade, de fácil solução, que deixam de ser resolvidos rapidamente tão somente pelo gigantismo (“peso”) e dificuldades de gerir quantidades excessivas. Isso permite a produção de grandes “quantidades”, que inflam artificialmente a eficiência. Em varas enxutas, por sua vez, em princípio, esses casos já foram solucionados, remanescendo, assim, os casos únicos e de maior complexidade, que não geram “quantidades”, mas “qualidades”, que revelam a efetiva eficiência.

A redução dos números e a aceleração da tramitação, paradoxalmente, tendem a revelar o verdadeiro tempo médio de tramitação processual, camuflado pela não medição do tempo dos processos que ainda não chegaram a termo, pois somente quando isso ocorre o sistema contabiliza e recalcula a média. Isto é: quanto menor e mais rápida for uma vara, mais verdadeiro será o seu tempo médio de tramitação, ainda que comparativamente às demais, maiores e mais lentas, esse indicador pareça menor ou até mesmo insatisfatório. Assim ocorre porque se comparam dados heterogêneos, reveladores de realidades absolutamente díspares. O adequado exame pressupõe unidades jurisdicionais minimamente homogêneas em suas condições.

A comparação entre varas com *timers* tão diferenciados enseja a conclusão de que as varas mais paquidérmicas apresentam melhor desempenho que as mais ágeis. É o que ocorre na espécie.

A quase correspondência entre o número de processos distribuídos e julgados anualmente revela o alcance de certo equilíbrio, possível “ponto ótimo” entre demanda e capacidade de oferta do serviço jurisdicional pela unidade. Esse fenômeno pode ser observado a partir da análise dos dados não só da 10ª vara, mas também da 8ª vara da Seção, sua congênere mais semelhante. Com efeito, em 2010, ano em que o número de processos em tramitação nessa vara (8ª) aproximou-se de 2.000 (2.063, precisamente), observa-se a tendência de correspondência entre o número de processos distribuídos e julgados (1.032/1.042), à semelhança do que ocorrera com a 10ª vara já em 2008 (1.057/1.044) quando nela tramitavam 2.294 processos.

A projeção à luz dos números coletados é que as varas cíveis da Seção ao longo dos próximos poucos anos estabilizem-se em torno de 2.000 processos em tramitação; 1000 processos distribuídos, e 1000 julgados, e 2000 arquivados anualmente.

Esclareça-se que o número de processos arquivados é elevado porque alimentado quer por processos de conhecimento cujo pedido fora julgado improcedente e não ensejara recurso, com imediato trânsito em julgado, quer por processos cuja improcedência do pedido fora confirmada ou retificada pelas instâncias superiores e nada remanesce para fase de execução, ou ainda, as partes não demonstram interesse em executar prestações de interesse irrisório.

Importa considerar, ademais, que o desempenho de que se trata pressupõe, em princípio, a presença de dois (2) juízes por vara – titular e substituto, pois esse é o modelo de trabalho instituído para Justiça Federal³²⁶. No caso da 10ª vara, a partir de março de 2010, em decorrência da promoção do juiz substituto a titular, permanece apenas um juiz. É plausível nesse contexto atribuir a diminuição do desempenho à incapacidade de um magistrado de superar-se a ponto de absorver todo o trabalho desenvolvido competentemente pelo colega de unidade jurisdicional. Trata-se aqui de limite material intransponível.

O acervo de processos remanescentes da 10ª vara corresponde a 29,48% da média das demais; ela ostenta a quinta posição em tempo médio de tramitação entre a distribuição e a sentença de primeiro grau³²⁷ e aparentemente atingiu o ponto de equilíbrio entre processos iniciados e findos. Esses indicadores – únicos na Seção – revelam-na como o *benchmarking* entre as varas cíveis da Seção Judiciária do Ceará.

5.2.4 Os indicadores institucionais das demais Varas congêneres da Região (2006/2010)

Comparada a 10ª vara com as demais congêneres da Seção Judiciária em que inserida, vale dizer com as que se submetem a idênticas condições internas e externas de trabalho, impõe-se examiná-la à luz dos demais referenciais análogos da 5ª Região. Aprofunda-se, assim, a comparação exógena iniciada no tópico antecedente. É o que se faz a seguir.

Cumprido esclarecer que somente nas Seções Judiciárias do Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte há varas de competência exclusivamente cível, corolário da especialização de varas em competência criminal³²⁸. Nas demais Seções há varas de competência comum (ou

³²⁶ Diversamente da Justiça Estadual em que o “formato” prevê apenas a presença de um juiz de direito – titular – por vara. Esclareça-se, a propósito, que na Justiça Federal a expressão “juiz substituto” designa um cargo efetivo da carreira, não condição provisória relativa ao não-vitalicamento – fase que compreende dois (2) anos, como ocorre na Justiça Estadual. Nesta o juiz de direito substituto é aquele que ainda não alcançou o vitalicamento. Naquela o juiz federal substituto mantém essa dominação até que por promoção passe a ocupar cargo de juiz federal, independentemente de sua condição de vitaliciado.

³²⁷ Conforme Relatório emitido em 17/3/2011 pela Corregedoria-Geral da 5ª Região e encaminhado por *e-mail*, referente ao período compreendido entre 01.01.2010 e 31.12.2010.

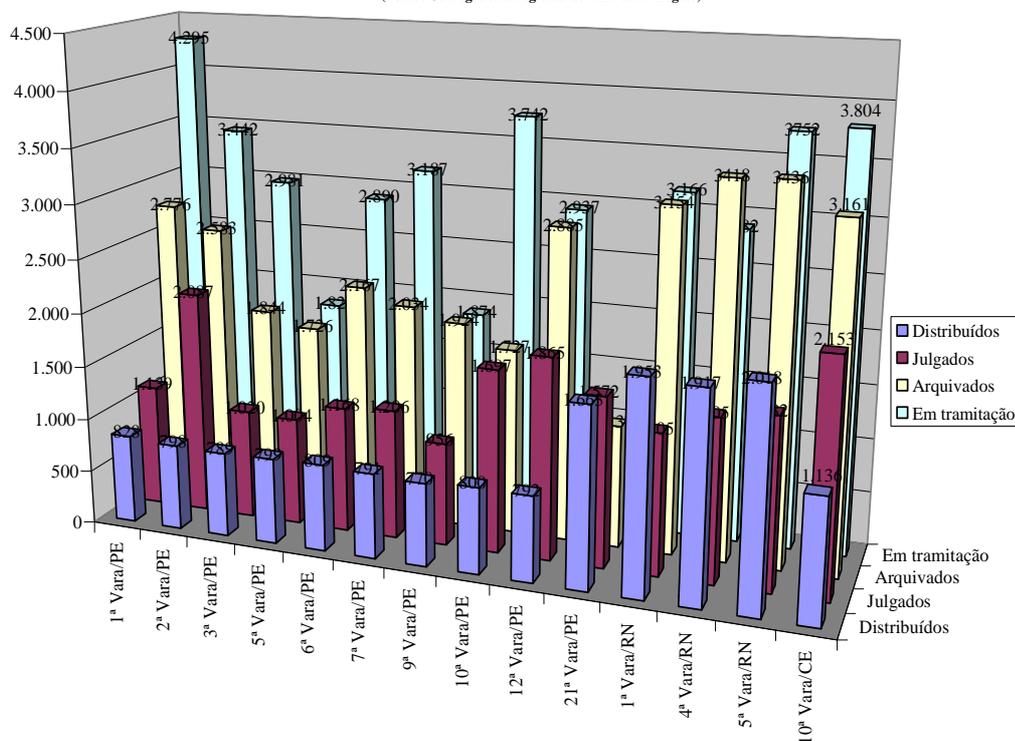
³²⁸ A 11ª e 12ª varas da SJCE e a 4ª e 13ª da SJPE foram especializadas em matéria criminal pela Resolução 004/2001, de 21.03.2001, do TRF 5ª Região, disponível em < <http://www.trf5.jus.br/documento/?arquivo=res04-21032001.pdf&tipo=res> >. A 2ª vara da SJRN foi especializada pela Resolução 044/2005, de 28.09.2005, do

mista) em que tramitam processos cíveis e criminais e mesmo execuções fiscais (caso comum nas varas localizadas no interior).

A seguir, são apresentados os dados estatísticos das varas congêneres da região na forma de planilha e de representação gráfica, para melhor visualização e compreensão.

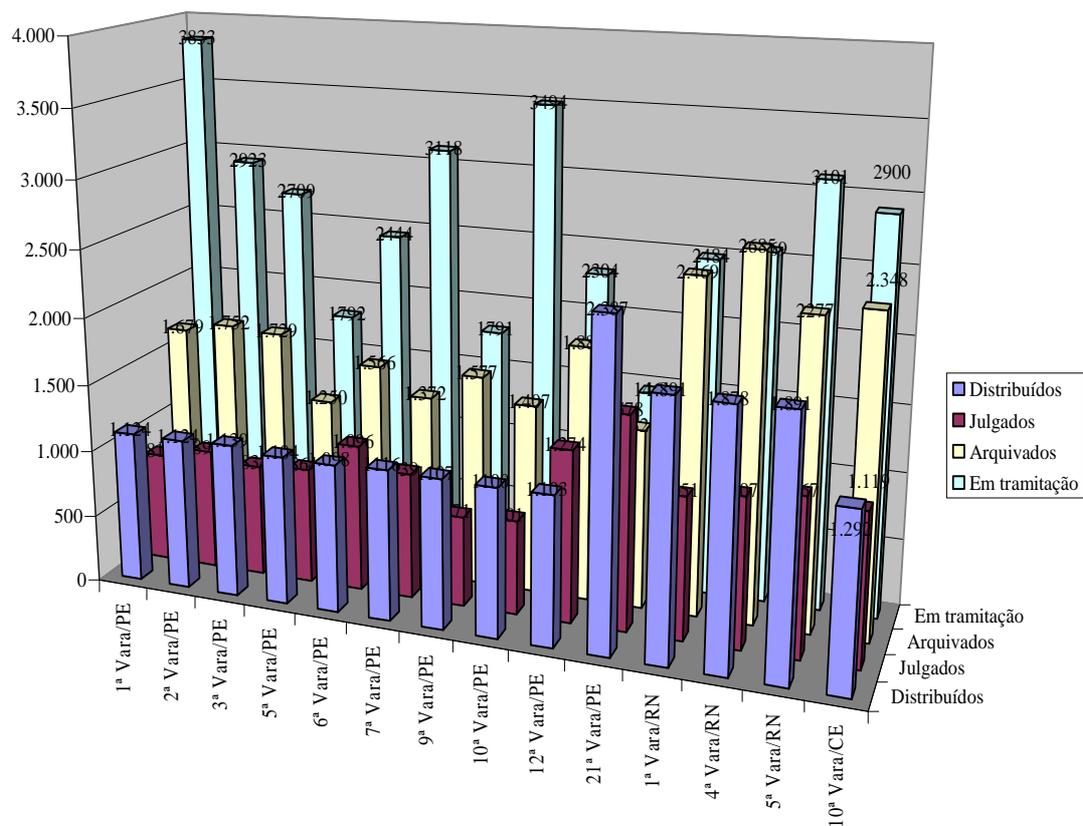
Varas Cíveis da 5ª Região - 2006				
	Distribuídos	Julgados	Arquivados	Em tramitação
10ª Vara/CE	1.136	2.153	3.161	3.804
1ª Vara/PE	828	1.139	2.776	4.295
2ª Vara/PE	798	2.087	2.583	3.442
3ª Vara/PE	789	1.020	1.844	2.981
5ª Vara/PE	799	1.004	1.726	1.822
6ª Vara/PE	809	1.168	2.167	2.890
7ª Vara/PE	791	1.206	2.034	3.187
9ª Vara/PE	770	956	1.924	1.874
10ª Vara/PE	800	1.697	1.727	3.742
12ª Vara/PE	792	1.865	2.885	2.937
21ª Vara/PE	1.663	1.572	1.137	787
1ª Vara/RN	1.953	1.305	3.154	3.166
4ª Vara/RN	1.917	1505	3418	2882
5ª Vara/RN	2.018	1582	3436	3752

Varas Cíveis da 5ª Região - Estatística de Processos - 2006
(Fonte: Corregedoria-regional do TRF da 5ª Região)



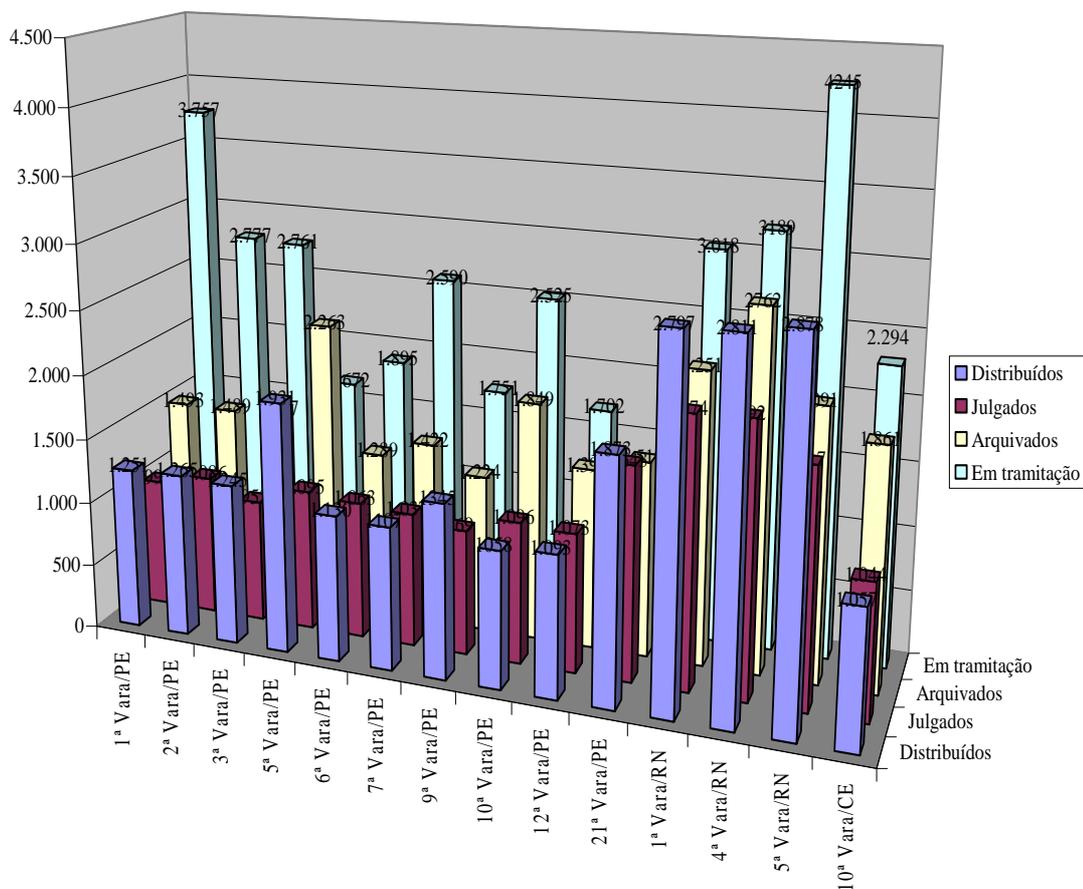
Varas Cíveis da 5ª Região - 2007				
	Distribuídos	Julgados	Arquivados	Em tramitação
10ª Vara/CE	1.292	1.119	2.348	2900
1ª Vara/PE	1.124	818	1.679	3833
2ª Vara/PE	1.124	899	1.752	2923
3ª Vara/PE	1.139	834	1.729	2709
5ª Vara/PE	1.104	864	1.250	1792
6ª Vara/PE	1.098	1.096	1.566	2444
7ª Vara/PE	1116	939	1.372	3118
9ª Vara/PE	1107	671	1.577	1791
10ª Vara/PE	1100	701	1.407	3494
12ª Vara/PE	1.103	1.274	1.886	2304
21ª Vara/PE	2.387	1.578	1.327	1461
1ª Vara/RN	1.891	1.051	2.469	2484
4ª Vara/RN	1.878	1.107	2685	2569
5ª Vara/RN	1.891	1.167	2277	3101

Varas Cíveis da 5ª Região - Estatística de Processos - 2007
(Fonte: Corregedoria-regional do TRF da 5ª Região)



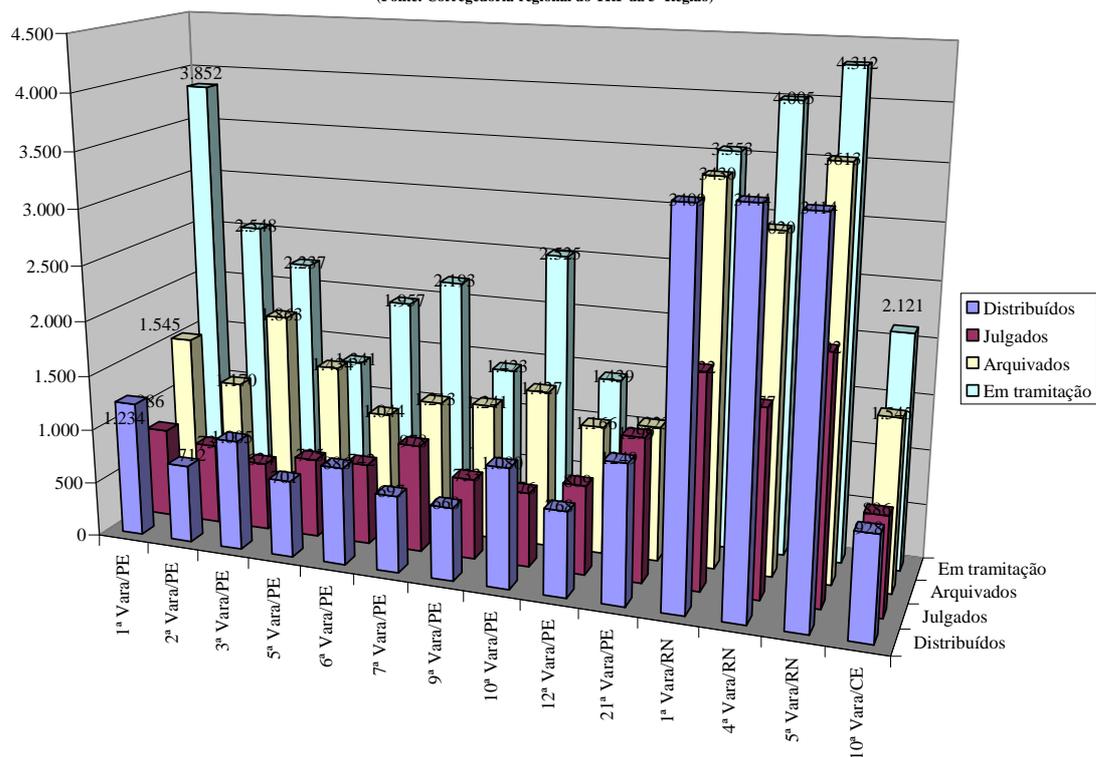
Varas Cíveis da 5ª Região - 2008				
	Distribuídos	Julgados	Arquivados	Em tramitação
10ª Vara/CE	1.057	1.044	1.861	2.294
1ª Vara/PE	1.251	998	1.493	3.757
2ª Vara/PE	1.265	1.086	1.489	2.777
3ª Vara/PE	1.245	952	1.527	2.761
5ª Vara/PE	1.931	1.095	2.263	1.672
6ª Vara/PE	1.130	1.063	1.289	1.895
7ª Vara/PE	1.107	1.037	1.422	2.590
9ª Vara/PE	1.345	969	1.224	1.751
10ª Vara/PE	1.058	1.096	1.849	2.525
12ª Vara/PE	1.093	1.073	1.395	1.702
21ª Vara/PE	1.873	1.643	1.512	1.241
1ª Vara/RN	2.797	2.074	2.251	3.018
4ª Vara/RN	2.811	2.092	2.762	3.189
5ª Vara/RN	2.878	1.817	2.091	4.245

Varas Cíveis da 5ª Região - Estatística de Processos - 2008
(Fonte: Corregedoria-regional do TRF da 5ª Região)



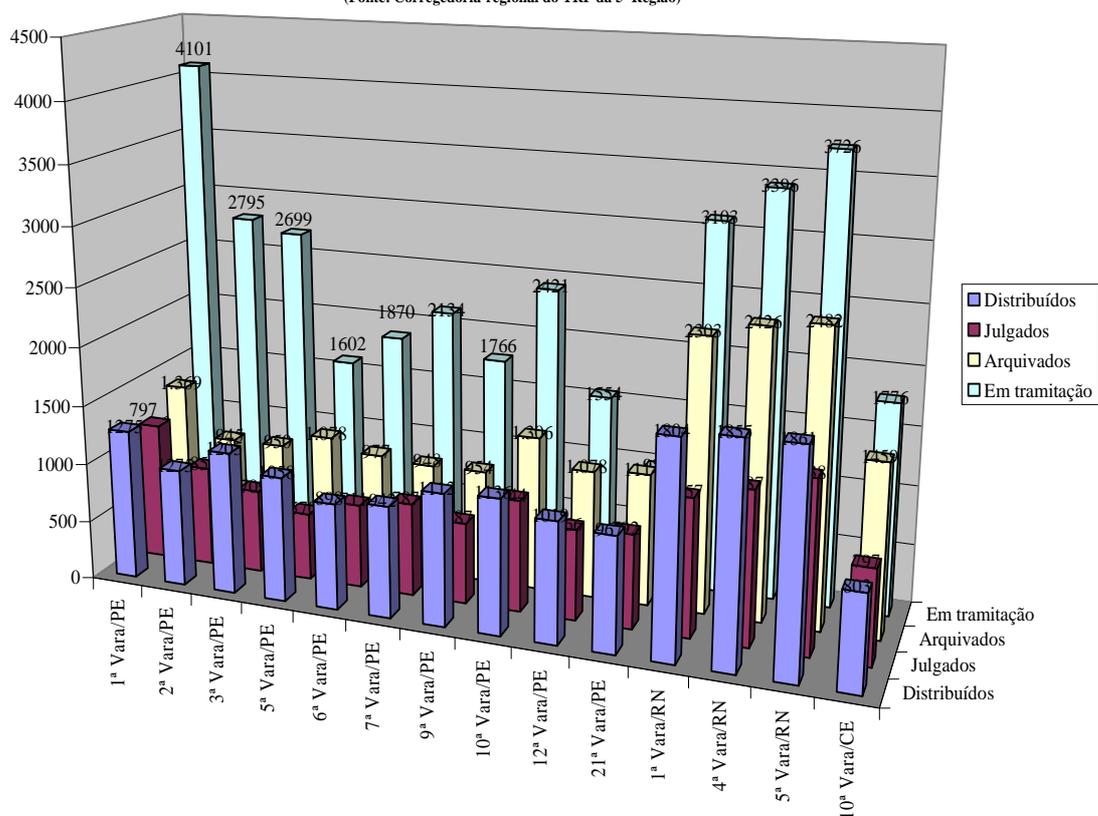
Varas Cíveis da 5ª Região - 2009				
	Distribuídos	Julgados	Arquivados	Em tramitação
10ª Vara/CE	928	886	1.545	2.121
1ª Vara/PE	1.234	821	1.550	3.852
2ª Vara/PE	712	734	1.170	2.548
3ª Vara/PE	1.005	624	1.863	2.237
5ª Vara/PE	701	725	1.434	1.341
6ª Vara/PE	886	742	1.044	1.957
7ª Vara/PE	697	978	1.213	2.193
9ª Vara/PE	660	733	1.241	1.423
10ª Vara/PE	1.080	676	1.427	2.525
12ª Vara/PE	768	809	1.166	1.439
21ª Vara/PE	1249	1299	1223	985
1ª Vara/RN	3409	1922	3430	3.553
4ª Vara/RN	3444	1677	3020	4.005
5ª Vara/RN	3414	2192	3613	4.312

Varas Cíveis da 5ª Região - Estatística de Processos - 2009
(Fonte: Corregedoria-regional do TRF da 5ª Região)



Varas Cíveis da 5ª Região - 2010				
	Distribuídos	Julgados	Arquivados	Em tramitação
10ª Vara/CE	803	797	1459	1776
1ª Vara/PE	1275	1.170	1.369	4101
2ª Vara/PE	996	850	945	2795
3ª Vara/PE	1205	709	950	2699
5ª Vara/PE	1058	570	1.078	1602
6ª Vara/PE	898	711	977	1870
7ª Vara/PE	942	787	948	2134
9ª Vara/PE	1112	687	954	1766
10ª Vara/PE	1136	944	1.306	2421
12ª Vara/PE	1019	766	1.078	1554
21ª Vara/PE	967	792	1114	983
1ª Vara/RN	1804	1157	2303	3103
4ª Vara/RN	1855	1287	2426	3396
5ª Vara/RN	1861	1438	2482	3726

Varas Cíveis da 5ª Região - Estatística de Processos - 2010
(Fonte: Corregedoria-regional do TRF da 5ª Região)



Do exame dos dados acima, constata-se que o número de processos distribuídos às varas cíveis ao longo dos anos sofreu elevação nos anos intermediários e redução no inicial e final. Em Pernambuco, as mais elevadas médias de distribuição ocorreram em 2007 e 2008 (1.240 e

1330, respectivamente), reduzindo-se em 2010 (1.060). No Rio Grande do Norte, ocorreram em 2008 e 2009 (2.829 e 3.422, respectivamente), reduzindo-se em 2010 (1.840). A 10ª vara apresenta média de distribuição nos cinco (5) anos de 1.043, o que revela homogeneidade entre os seus dados e das demais da Seção Judiciária de Pernambuco - SJPE e heterogeneidade em relação às da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte - SJRN.

Releva investigar a excepcionalidade da distribuição da 21ª vara da SJPE, com efeito, exceto no ano de 2010, em que lhe foram distribuídos 967 processos, em todos os demais anos (2006 a 2009) sua média de distribuição foi de 1.793, muito superior, portanto, à média das demais que foi de 1.010. Isto foi consequência da determinação do TRF 5ª de que para essa vara não fossem (re)distribuídos processo antigos, devendo ela a partir de sua implantação – 2005 - receber 50% da nova distribuição até que seus números se equiparassem aos das demais da Seção³²⁹. Supervenientemente, seus sucessivos juízes titulares constataram desproporções na distribuição que ensejaram medidas para ao fim ser efetivada a distribuição a mais de 4.378 processos àquela unidade³³⁰. Esta particularidade distorceu seus dados em relação aos das demais no período sob análise. Se considerada a Seção como um todo, contudo, a distorção desaparece, pois o que fora distribuído aparentemente a mais para 21ª vara é o que deixou de ser distribuído às demais em justa compensação e respeito ao equilíbrio histórico.

Importa, de igual modo, investigar os destoantes números de distribuição constatados na SJRN. Com efeito, sua média de distribuição foi de 1.963 em 2006; 1.887, em 2007; 2.829, em 2008; 3.422, em 2009 e 1.840 em 2010. Todas expressivamente acima das médias das SJCE e SJPE em torno de 1.000 a 1200 processos anuais. A questão aguça a curiosidade se considerado que estados maiores justificam maior movimento judiciário.

É de considerar-se na hipótese duas particularidades: uma, a de que a SJRN reduziu em março de 2009 o número de suas varas cíveis, pois a 3ª vara tivera sua competência

³²⁹ Conforme Resolução 031/2005, de 06.07.2005, do TRF 5ª Região, art. 2º, parágrafo único, Disponível em < <http://www.trf5.jus.br/documento/?arquivo=Res+31-06072005.pdf&tipo=res> > Acesso em 24 jun. 2011. O prazo originário de 90 dias fora prorrogado indefinidamente até ser alcançado o número de 1.500 processos, conforme art. 1º da Resolução 060, de 14.12.2005, do TRF 5ª Região, disponível em < <http://www.trf5.jus.br/documento/?arquivo=Res+60-14122005.pdf&tipo=res> > Acesso em 24 jun.2011. Nova retificação dos números finais de distribuição fora objeto da Resolução 003/2007, de 14.03.2007, do TRF 5ª Região Disponível em < <http://www.trf5.jus.br/documento/?arquivo=res03.14.03.07.pdf&tipo=res> > Acesso em 24 jun. 2011.

³³⁰ A questão fora encaminhada através do ofício 67-5/2008 de 31.03.2008, do gabinete do Juiz Federal Titular da 21ª Vara e decidida pela Corregedoria-Regional em sede do Expediente Administrativo nº 02556.0293/2008-06, em 27.05.2008.

modificada para juizado especial cível³³¹, o que concentrou o trabalho nas três (3) varas remanescentes (1ª, 4ª e 5ª); outra, a de que consolidou-se naquela Seção o entendimento jurídico, defensável e salutar ressaltou-se, de que as ações coletivas devem ter sua execução feita pelos beneficiários, reunidos em número nunca superior a cinco - em processo autônomo a ser distribuído aleatoriamente para qualquer das varas de mesma competência³³². O acréscimo de que se trata, assim, se explica pela supressão de uma das varas cíveis e pela intensificação da execução de títulos judiciais obtidos em sede de ações coletivas.

É relevante pontuar que nas varas/Seções em que não se adota essa orientação a execução se processa, quase que à infinitude, nos próprios autos em que constituído o título coletivo. A complexidade e potencialidade para causar dano aos demais processos restam camufladas pela aparente singeleza. O processo coletivo arrastar-se-á indefinidamente na fase de execução suprimindo tempo valioso e sobrecarregando o “tempo médio de tramitação”. Todo o esforço e celeridade nos demais processos serão anulados pela sua tramitação prolongada.

As realidades acima consideradas ensejam duas pertinentes reflexões (e lições): a distribuição de competências entre as unidades jurisdicionais deve ser precedida de estudos prospectivos que permitam a antecipação dos efeitos da medida, para que não ensejem em curto espaço de tempo retrocesso que gera transtornos e inseguranças (ou pior: irreversibilidade, por motivos de política judiciária ou administrativa) e as orientações administrativas e mesmo jurisdicionais devem tender à uniformização em todos os órgãos do Poder Judiciário, sob pena de produzirem distorções.

A maioria das varas da Região melhorou seu desempenho ao longo dos anos considerados, elevando seu número de processos julgados e arquivados, ainda que algumas não tenham reduzido sensivelmente o número de processos em tramitação, e, conseqüentemente, o tempo médio de tramitação (v.g. a 1ª vara SJPE – média de 3.968 processos em tramitação).

Em comparação às demais da região, a 10ª vara apresentou mais elevados números de desempenho nos anos de 2006 e 2007 e números mais semelhantes nos subseqüentes – 2008, 2009 e 2010, ressalvados os números excepcionais das varas da SJRN, como já destacado. Situa-se, assim, na 9ª colocação entre as 22 varas de competência cível da 5ª Região em tempo médio de duração do processo.

³³¹ Conforme Resolução 003/2009, de 25.03.2009, do TRF 5ª Região, disponível em < <http://www.trf5.jus.br/documento/?arquivo=RES.03.2009.pdf&tipo=res> > Acesso em 24 jun. 2011.

³³² Conforme informações obtidas com o juiz e diretor de secretaria da 5ª vara da SJRN, em 20 mai. 2011.

5.2.5 Considerações sobre a quantificação do tempo médio de tramitação

Em que pese ser um dos mais relevantes indicadores de eficiência de um órgão jurisdicional, o tempo médio de duração do processo por si só não é suficiente, tampouco está imune a distorções indesejadas, como se passa a considerar.

O cálculo do tempo médio decorrido entre a distribuição e a sentença utiliza fatores de ponderação que consideram o número de processos em tramitação em cada classe, de forma que não se atribua às classes que usualmente apresentam um reduzido número de processos – v. g. medida cautelar de exibição e ação popular – peso irrisório em relação às classes mais demandadas, tais como a ação ordinária e a execução de sentença contra a fazenda pública.

Esse mecanismo de ponderação do tempo médio do trâmite processual possibilita, ainda, a análise dos dados relativos às classes cuja tramitação é, por natureza, mais demorada – tais como ações de usucapião, desapropriação e improbidade administrativa – de forma mais equitativa, em relação à média do tempo de tramitação das ações de rito mais célere – mandado de segurança e alvará judicial, por exemplo – uma vez que a média ponderada tende a aproximar a média de cada classe à média da Vara.

A ponderação da média, no entanto, pode acarretar pequenas distorções nos dados coletados, a depender do número de processos em tramitação em cada classe. Se uma das classes que compõem o acervo da Vara apresenta um reduzido número de processos e, simultaneamente, uma média de tramitação elevada – quer em função do rito, quer em função de uma circunstância particular a um dos processos que a integram –, o peso atribuído a essa classe será mais significativo do que o das ações de maior demanda, tendo em vista a ocorrência simultânea de dois fatores de ponderação, quais sejam: reduzido número de processos e elevado tempo médio de tramitação da classe.

Assim, as Varas que possuem um acervo reduzido – e, conseqüentemente, um menor número de processos em tramitação por classe – tendem a refletir com maior ênfase a demora na tramitação dos processos vinculados a uma classe que apresenta exíguo número de processos, em face da incidência cumulativa dos fatores de ponderação.

No caso da 10ª Vara da Seção Judiciária do Ceará – que no final de 2010 contava com 1.776 processos em tramitação – a demora no trâmite de um único processo pode ensejar um significativo aumento do tempo médio de tramitação da Vara. Com efeito, se determinada classe apresenta somente um processo e, simultaneamente, esse processo demora a ser julgado, a média do tempo de tramitação dessa classe será muito elevada e refletirá,

negativamente, na média do tempo de tramitação da Vara de forma mais significativa do que refletiria se o cálculo desse índice utilizasse média aritmética simples.

Tomando como exemplo o tempo médio do trâmite processual apurado em 2010, constata-se que a classe 198 - Restauração de Autos teve um período médio de tramitação de 378 dias. Esse número corresponde ao tempo de tramitação do único processo dessa natureza julgado em 2010. Verifica-se, ainda, que a média do tempo de tramitação na Vara nesse período é de 134 dias, muito inferior, portanto, ao tempo de tramitação da classe Restauração de Autos.

Pode-se inferir, dos números relativos ao tempo médio de tramitação das demais classes, que a média do tempo de trâmite das ações mais demandadas – tais como a Ação Ordinária e a Execução de Sentença contra a Fazenda Pública – foi inferior à média da Vara. Esse fato denota que o peso atribuído à classe Restauração de Autos foi relevante no cálculo da média da Vara, acarretando o aumento do número apurado a título de tempo médio de tramitação.

Fragilidades como essa, inerentes às limitações decorrentes da complexidade do próprio escopo a ser alcançado, impõem a conclusão de que, reconhecidamente relevante, o dado da duração média do processo na vara não é suficiente, devendo ser complementado com outros elementos, como a qualidade das decisões, a satisfação dos usuários (técnicos – operadores jurídicos e não técnicos – partes), *etc.*

5.3 As inovações implementadas

5.3.1 A mudança na regência da Vara: o diagnóstico

A troca de comando de uma unidade jurisdicional, em regra, é muito traumática, pois altera, quase sempre de modo abrupto – remoção, promoção, aposentadoria ou morte – uma situação estabilizada pelo tempo. Como a mobilidade na carreira é muito pequena, a condução do juízo se dá por períodos longos e médios, dificilmente curtos. Isto enseja as condições para que as relações se consolidem e as estruturas se estabilizem. Os servidores criam laços com os colegas, assimilam o estilo de trabalho do diretor de secretaria e do juiz, apegam-se ao conjunto de atribuições ou às funções comissionadas que exercem. Qualquer alteração no equilíbrio consolidado gera insegurança e frustração e potencializa conflitos.

Não foi diferente na troca de comando da 10ª Vara – ocorrida em fins do mês de abril de 2004 –, embora alguns efeitos tenham sido mitigados por providências inéditas adotadas com

o apoio da Direção do Foro³³³: acompanhamento psicológico dos servidores, interlocução ampla e franca deles com o juiz que assumiria a Vara e fixação de critérios para permanência na Vara e/ou função ou relocação em outra unidade. Ao fim do processo de transição, quase nada restara da antiga Vara, tudo estava por fazer.

Em levantamento ocorrido após aproximadamente um mês de condução sob nova administração, por ocasião da primeira inspeção anual realizada entre 24 e 28 de maio de 2004, constatou-se expressiva quantidade de falhas nos procedimentos a cargo da Secretaria da Vara (alimentação do sistema processual, uniformização de despachos de mero expediente e rotinas de trabalho), o que acarretava retardamento da tramitação processual e conseqüente adiamento da prestação jurisdicional. O número de processos em andamento era expressivo (8.433), revelando elevada taxa de congestionamento. A verificação do estado em que se encontravam na secretaria, realizada não só na semana de inspeção, mas durante todas as subsequêntes, ensejou a identificação de inúmeros processos prontos para julgamento, o que implicou a excessiva elevação do número de processos conclusos para sentença. Saiu-se de 481 processos pendentes de julgamento em abril de 2004 para 930 no mês de fevereiro de 2005, com um acréscimo de noventa e três por cento (93%).



A seguir, são apresentadas as mais importantes medidas implementadas.

³³³ A necessidade de adoção de providências mitigadoras dos seus efeitos foi revelada por ocasião da troca abrupta de comando da 5ª Vara da Seção pouco antes. A transferência de quase toda a equipe do juiz da 9ª Vara para a 5ª Vara, com diáspora dos servidores nela originariamente lotados, gerou mal entendidos e ressentimentos. A Direção do Foro era exercida na época pela Juíza Federal Germana de Oliveira Moraes.

5.3.2 A formação e qualificação da equipe

Da equipe originária da 10ª Vara somente seis (6) servidores³³⁴ de um total de 17 permaneceram. Os demais cederam lugar aos oito (8) servidores³³⁵ que já integravam a equipe do novo Juiz Titular³³⁶ na 9ª Vara e aos cinco (5) servidores³³⁷ que foram aproveitados dos remanescentes das substituições da 5ª Vara, todas da Seção. A equipe originária foi formada, assim, com o total de 19 servidores.

Como advinham de órgãos jurisdicionais diversos, impunha-se, preliminarmente, a integração e coesão, o que foi obtido através do desenvolvimento do comprometimento (*accountability*) e da fixação de um objetivo comum: a melhoria do desempenho da vara, com sua possível transformação na referência (*benchmark*) para as demais congêneres.

A clareza de objetivos ativou os potenciais e permitiu a força e determinação que permitiram realizar o trabalho. Manifestou-se na experiência a máxima de FRIEDRICH SCHILLER³³⁸: “O homem cresce mediante seu objetivo”. Os limites são conhecidos apenas quando ultrapassados.

A aposta na equipe gerou receptividade e empenho. Os resultados alcançados pela Vara, resultante do sentimento de responsabilidade pelo alcance das metas, deram origem a um profundo sentimento de orgulho e sensação de pertencimento a um grupo capaz de fazer a diferença (ou diferente), além de valorizarem os servidores nela lotados, que se transformaram em objeto de admiração e elogio dos demais.

Destaque-se que os servidores, tanto quanto possível, foram treinados nas competências em que apresentaram deficiência. A Direção do Foro, através do Setor de Treinamento, e atendendo a solicitação de juízes e servidores, viabilizou a frequência a cursos de natureza

³³⁴ Aubenis Ivanilde de Moisés, Américo Raimundo de Carvalho, Ana Valeska Carvalho Lima, Ênio Maia Chagas Júnior, João de Paula Araújo Neto, Maria Teresa Macedo Gonçalves.

³³⁵ Cynthia da Costa Maroquim, Jônio Evangelista Leal, Márcia D. Lobo Leite, Maria Alice Alcântara Rodrigues, Rosa Emanuella Ferreira Mota, Rosana Medeiros Cavalcanti Veloso, Renato Mendes Brito, Sérgio Luiz Carvalho Santos Lima.

³³⁶ O novo juiz titular havia sido Juiz Federal Substituto na 4ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco e na 9ª Vara da Seção Judiciária do Ceará e Juiz Federal na 8ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco (sediada em Petrolina), na 1ª Vara da Seção Judiciária de Alagoas, na 13ª e 9ª Varas da Seção Judiciária do Ceará, antes da remoção para 10ª Vara. Acumulava, portanto, experiência em diversos tipos de vara: de capital/interior; de competência especializada ou não; de diversas Seções Judiciárias.

³³⁷ Antônio Carlos Marques, Carlos Alberto Oliveira do Nascimento, Ítalo Martins Vieira, Francisco Eliton Albuquerque Meneses, Francisco José Gomes de Oliveira.

³³⁸ Johann Christoph Friedrich Von Schiller (10 de novembro 1759, Marbach – 9 de maio de 1805, Weimar) foi um poeta, dramaturgo, filósofo e historiador alemão, que juntamente com Goethe foi um dos líderes do movimento literário romântico alemão Sturm und Drang. Citação apud GRÜN, Anselm, ROBBEN, Ramon. Estabelecer limites – Respeitar limites: segredos para relações interpessoais, Petrópolis (RJ): Vozes, 2007 p. 134.

instrumental, tecnológica, como de *software* livre, *Excel*, Sistema Tebas e Creta (de acompanhamento processual das varas e dos juizados especiais, respectivamente) e não-tecnológica, como de português, latim jurídico, Redação Oficial, de Alfabetização Emocional, Excelência no Atendimento e Relacionamento, “Os 7 Hábitos das Pessoas Altamente Eficazes”, de Criatividade Gerencial, Desenvolvimento de Competências Essenciais, de Desenvolvimento Inter-Relacional, e finalística, como de atualização em diversos ramos do Direito, de elaboração de sentenças e de procedimentos cíveis.

No Apêndice I, constam os nomes dos servidores, os cursos e os anos em que realizados respectivamente. Foram considerados apenas os cursos realizados no período sob análise (2006/2010), desconsiderados os cursos realizados em anos anteriores (1999/2005), embora também esses contribuam para o desempenho alcançado, corolário do efeito cumulativo do aprendizado.

5.3.3 A uniformização de padrões e procedimentos

De há muito, pacificou-se em gestão a premissa de que uniformização gera ganho de eficiência, por evitar erro e, conseqüentemente, “retrabalho”. Não havia “uniformizações” na Vara sob a gestão anterior.

A primeira providência foi a implantação do “Manual de Expedientes”, conjunto de modelos, recomendações e compilações de informações legislativas, imprescindíveis ao trabalho de Secretaria, colocadas à disposição dos servidores (Apêndice III).

O “Manual” compila, por assim dizer, a experiência administrativa adquirida pelo Juiz Titular, pela Diretora de Secretaria e suas anteriores equipes de trabalho, em diversas Varas e Seções Judiciárias da 5ª Região. A ideia de sua elaboração foi inspirada nos “Manuais de Procedimentos da Justiça Federal” editados pelo Conselho da Justiça Federal – CJF e sua primeira versão foi preparada com a participação dos servidores³³⁹ da 8ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco (Petrolina) e levada a público em 24 de outubro de 2002, por ocasião do “I Ciclo de Estudos Jurídicos sobre Direito Público da Justiça Federal em Petrolina”, no contexto do “Plano de Gestão do Programa de Qualidade da Justiça Federal da

³³⁹ Colaboraram com a primeira versão os seguintes servidores da Subseção Judiciária de Petrolina, em Pernambuco: Edgar Alves Filho, Márcia Derlane Lobo Leite (Diretora da Secretaria), Maria Alves Novaes Diniz Carvalho, Maria de Fátima Araújo Oliveira, Raimundo Américo Soares Netto e Vera Nice Pereira da Conceição.

5ª Região”³⁴⁰ à época existente. A primeira versão continha orientações para os setores cível, criminal e de execuções fiscais, em função das competências exercidas pela 8ª Vara. As demais focaram suas orientações nos setores correlatos às competências das varas em que foram utilizados. A versão atual, em uso na 10ª Vara, foca exclusivamente o setor cível e contou com a colaboração de servidores da Vara³⁴¹. Pela dinâmica da necessidade da vara e da alteração legislativa, o manual é incansavelmente reescrito e atualizado.

Cumprе ressaltar que o “Manual”, de modo informal, foi amplamente utilizado na implantação de várias varas federais criadas pela Lei nº 10.772/2003, ao longo dos anos de 2004 e 2005, especialmente as interiorizadas³⁴².

O Sistema de Informação e Acompanhamento Processual – TEBAS – permite a indexação de textos por números que podem ser aplicados a lotes de processos uniformemente. Este instrumento permite o impulsionamento ágil de processos que se encontram na mesma fase processual e devam receber o mesmo despacho. Ao longo do tempo, cada setor e/ou servidor elaborou seus próprios despachos padrão o que ensejou além de uma infinidade de números indexadores, absurda diversidade de conteúdos para o mesmo fim. Após minucioso trabalho, foram excluídos do sistema os textos desnecessários e corrigidos, simplificados e uniformizados os remanescentes. Atualmente, todos os servidores/setores valem-se do mesmo texto padrão para o mesmo fim. As alterações são examinadas, decididas e implementadas colegiadamente, de modo que não se perca a uniformidade e padronização. Constatou-se na prática cotidiana a necessidade de os despachos-padrão serem diretos, específicos e conterem, tanto quanto possível, a referência normativa que lhes fundamenta. Com isso, evita-se má compreensão e possíveis prejuízos às partes.

O trabalho dos Gabinetes dos Juizes – titular e substituto – foi também uniformizado e padronizado, através de ato normativo conjunto dos juizes (Ordem de Serviço nº 1 de 1º de março de 2005) (Apêndice II). A Ordem de Serviço estabeleceu parâmetros para formatação de decisões, organização e prioridade dos processos nos gabinetes, procedimentos de

³⁴⁰ O Plano fora instituído pelo à época presidente do TRF 5ª Região, Desembargador Federal Geraldo Apoliano Dias, através do Ato 470, de 5 de setembro de 2001. Mantido na gestão posterior (2003/2005), da Desembargadora Margarida de Oliveira Cantarelli, o Plano deixou de ser priorizado pelas gestões subseqüentes.

³⁴¹ Colaboraram com a atual versão os seguintes servidores da 10ª Vara da Seção Judiciária do Ceará: Ítalo Martins Vieira, Márcia Derlane Lobo Leite (Diretora da Secretaria), Maria Alice Alcântara Rodrigues, Francisco José Gomes de Oliveira, Renato Mendes Brito.

³⁴² Valeram-se do “Manual” na implantação das varas para as quais foram nomeados titulares, e para as quais posteriormente foram removidos, os colegas: José Maximiliano Machado Cavalcanti, Glêdison Marques Fernandes, Marcos Mairton da Silva e José Parente Pinheiro.

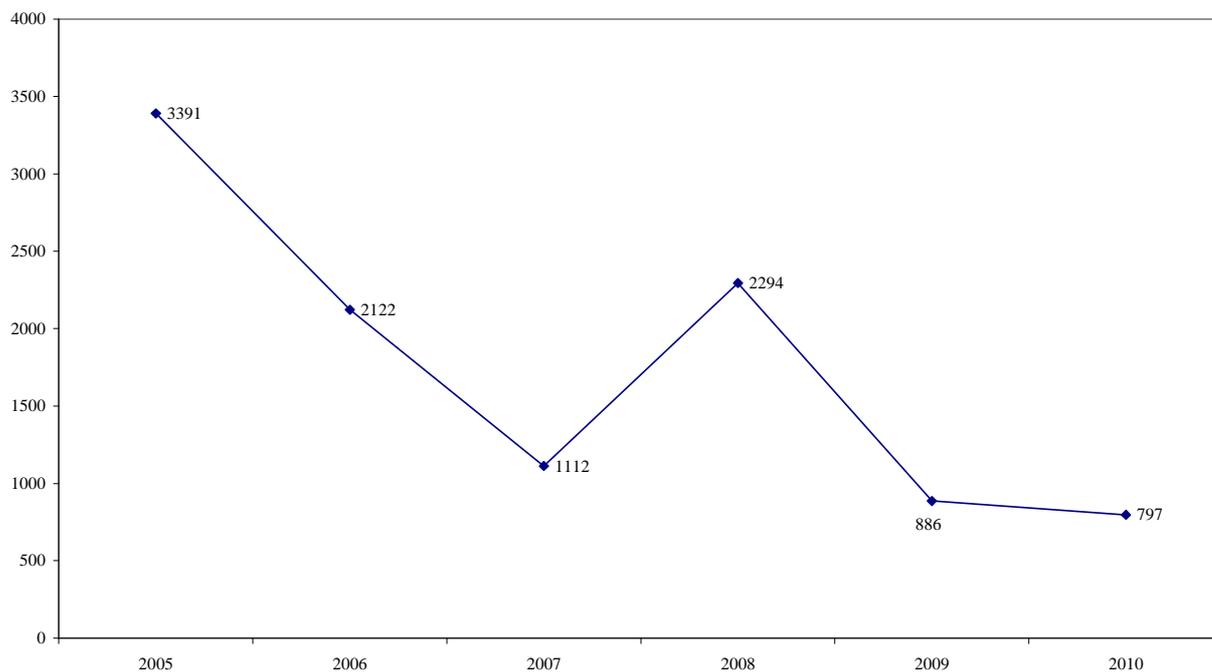
arquivamento eletrônico das sentenças³⁴³ e metas a serem alcançadas. A norma instituiu, ainda, a solidariedade entre os órgãos de assessoria dos juízes aos estabelecer que “Os servidores lotados nos gabinetes dos Juízes devem buscar a integração e o auxílio mútuo nas pesquisas e elaboração de minutas de decisões e sentenças”; e o compromisso de aperfeiçoamento: “É dever de todos apontar e procurar corrigir os erros e omissões verificadas nas decisões elaboradas nos gabinetes, bem como propor modificações ou novos procedimentos que venham a otimizar o trabalho”.

A padronização trouxe como consequência a conectividade entre os gabinetes, que passaram a trabalhar de modo mais integrado, trocando precedentes e discutindo-os com os respectivos juízes. Uniformizado o entendimento entre os juízes, a mesma minuta era proposta para casos análogos independentemente do juiz/gabinete competente. A prática alavancou a produtividade, obtendo-se rápida solução dos casos repetitivos já decididos e a qualidade, pois permitiu o melhor estudo e solução dos casos inéditos. A experiência de trabalho conjunto sob dupla regência encerrou-se com a promoção do Juiz Federal Substituto Nagibe de Melo Jorge Neto, em 3 de março de 2010. Não tendo sido até o momento oferecido à remoção, mantém-se vago o cargo de Juiz Federal Substituto da 10ª Vara e unificados os gabinetes sob a regência do Juiz Federal Titular.

Foram julgados 3.391 processos, de um total de 7.967, em 2005; 2.122, de um total de 5.772, em 2006; 1.112, de um total de 3.804, em 2007; 1.044, de um total de 2.900, em 2008; 886, de um total de 2.294, em 2009, e 797, de um total de 2.121, em 2010. Embora sejam números decrescentes, revelam eficiência, pois correspondem a percentual expressivo do número de processos em tramitação, respectivamente 42,56%, 36,76%, 29,23%, 36%, 38,62% e 37,57% além de se dever considerar a progressiva elevação do grau de dificuldade na solução da causa, corolário da rápida solução dos casos repetitivos e pacificados. A seguir o gráfico representativo:

³⁴³ Na ocasião da regulamentação, ainda não era possível arquivar eletronicamente decisões e sentenças no sistema de acompanhamento processual, pelo que eram arquivadas pelos próprios Gabinetes dos Juízes observando-se numeração única e seqüencial, de modo que pudesse ser gerado o livro próprio ao fim do ano judiciário, nos termos e para os fins da regulamentação da Corregedoria-Geral da 5ª Região, aplicável. Tudo isso restou superado pelas funcionalidades supervenientemente desenvolvidas no sistema de acompanhamento processual.

PROCESSOS JULGADOS



5.3.4 Reestruturação informal dos setores da Vara

As varas da Justiça Federal são estruturadas para o ideal exercício simultâneo de dois juízes: o juiz federal, que é o titular o órgão e responde por sua administração, e o juiz federal substituto. Ambos exercem competência idêntica e se substituem reciprocamente nas ausências e impedimentos. A distribuição dos processos é feita aleatoriamente para cada um deles, de modo automático, pelo sistema de controle processual (Tebas), segundo comando diário do Juiz Distribuidor, função desempenhada por todos os juízes da seção em sistema de rodízio.

Os cargos – efetivos ou em comissão – e as funções que compõem a Vara, tanto quanto ela, são criados por lei, que também lhes define a nomenclatura e as atribuições. Ao Tribunal cabe, por resolução, definir a quantidade de cargos e funções em cada vara. Em princípio, isto ocorre quando da sua instalação. Excepcionalmente, ocorre no contexto de reformulação administrativa.

Na teoria das organizações, é perene o conflito latente entre estrutura e estratégia (ALFRED CHANDLER): definir a estrutura a partir da estratégia ou definir a estratégia a partir da estrutura? Na 10ª Vara, buscou-se defini-las simultaneamente: estratégia e estrutura implicam-se de modo a viabilizarem-se mutuamente, respeitadas as limitações decorrentes das

atribuições do órgão que não possui competência para definir seus cargos e funções e mesmo o número de servidores a serem nela lotados.

As varas cíveis da Seção Judiciária do Ceará, porque foram criadas em momentos distintos não apresentavam a mesma estrutura de cargos/funções³⁴⁴.

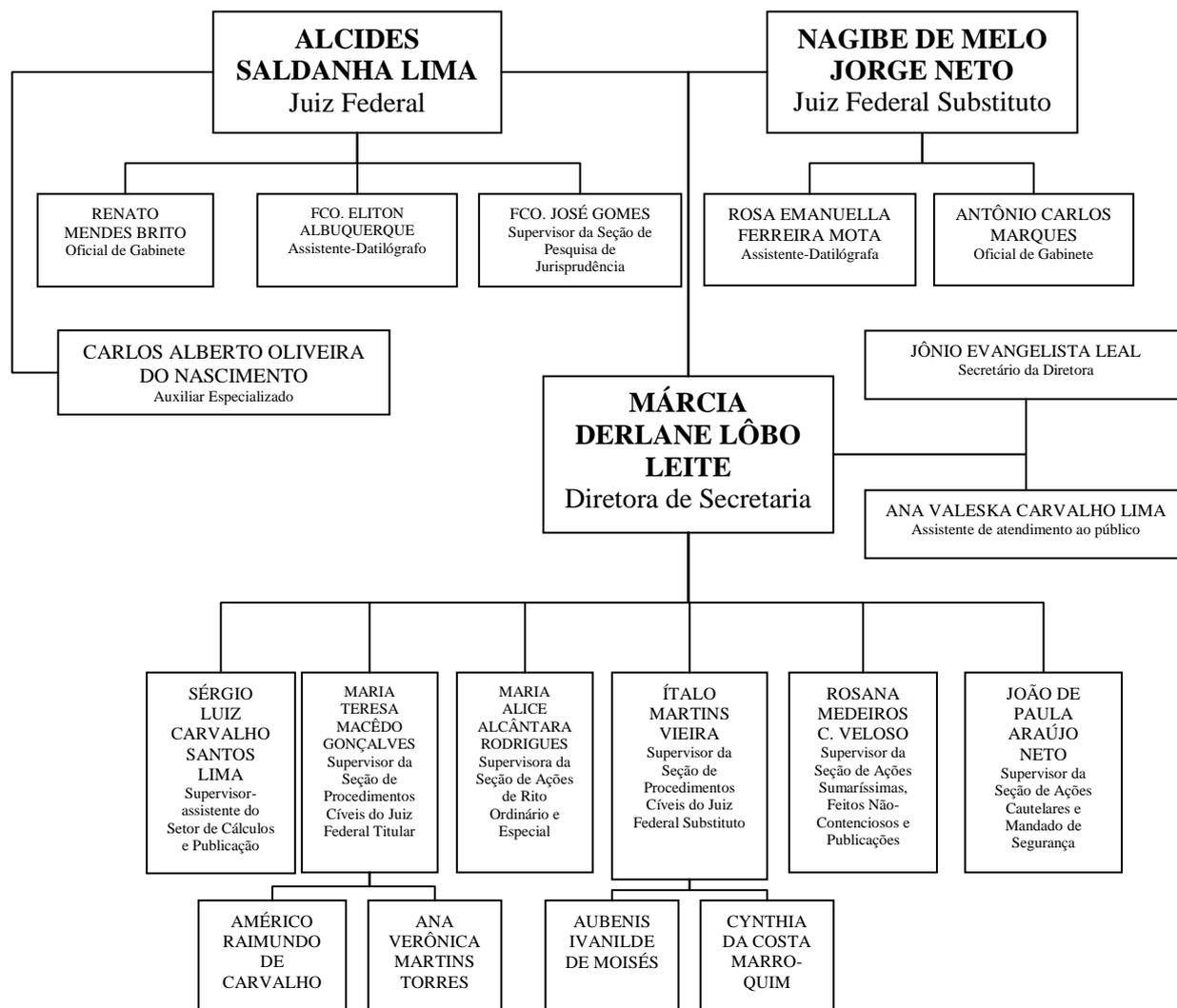
A 10ª Vara ao longo do período de análise apresentou dois organogramas oficiais. Entre 2006 e 2009, a distribuição das funções nas secretarias orientava-se pela formatação instituída pela Resolução 19, de 11 de maio de 2005, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região³⁴⁵. Assim, eram estabelecidas funções de assistente técnico (segurança/transporte), que devia atender a toda a vara, bem como para supervisão de procedimentos cíveis do juiz titular e do juiz substituto, de ações de rito ordinário e especial, de ações cautelares e mandados de segurança e de ações sumaríssimas, feitos não contenciosos e publicações.

Cada gabinete contava com um oficial de gabinete e um assistente datilógrafo e havia um pesquisador de jurisprudência que desenvolvia seu trabalho para ambos, indistintamente, de acordo com organograma abaixo.

³⁴⁴ Cumpre esclarecer a distinção entre cargos e funções: enquanto estas “são plexos utilitários de atribuições, (...) correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidas por ‘titular de cargo efetivo’ da confiança da autoridade que as preenche (art. 37, V, da Constituição)”; aqueles “são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público”, ambos criados por lei, segundo doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 242/243). Na Justiça Federal de Primeiro Grau apenas o Diretor de Secretaria de Vara e o Diretor Administrativo da Seção ocupam cargos em comissão, de livre nomeação e demissão *ad nutum*; os demais ocupam cargos efetivos, providos por candidatos aprovados em concurso público. As funções devem ser providas por servidores ocupantes de cargo efetivo ou titulares de emprego público, sendo que no mínimo oitenta por cento (80%) devem ser exercidas por servidores integrantes das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário da União (STF, STJ, STM, TST, TSE, TRT’s, TRE’s, TRF’s, justiça militar, trabalhista, eleitoral ou federal comum de primeiro grau), conforme art. 3º, § 2º da Resolução 569, de 4 de setembro de 2007, do Conselho da Justiça Federal – CJF. Cinquenta por cento (50%), no mínimo, dos cargos em comissão do órgão judiciário também deverão ser ocupados por servidores efetivos integrantes dos respectivos Quadros de Pessoal, conforme art. 7º da citada Resolução. Este regime de provimento é, em grande parte, somado ao rigor na seleção, responsável pelo elevado nível de qualificação e profissionalização dos servidores do Poder Judiciário Federal.

³⁴⁵ Conforme anexo II da Resolução nº 19, de 11 de maio de 2005, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Disponível em < <http://www.trf5.gov.br/documento/?arquivo=Res+19-11052005.pdf&tipo=res> >. Acesso em 24 de mai. 2011.

**ORGANOGRAMA FORMAL DA 10ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA FEDERAL DO
ESTADO DO CEARÁ**
(Resolução 19/2005 – atualização em jan/2006)



No que tange à estrutura prevista para os gabinetes, concluiu-se pela necessidade de reforço. Com efeito, a aceleração da tramitação dos processos ensejou elevação do trabalho e acúmulo. Impunha-se a redistribuição de funções e pessoas restabelecendo-se a fluidez entre gabinete e secretaria com a distribuição da carga de trabalho. Cada gabinete de juiz recebeu uma função e servidor a mais, provenientes de duas funções da Secretaria da Vara –

Supervisor da Seção de Procedimentos Cíveis do Juiz Federal Titular e Secretário do Diretor de Secretaria – que foram desviados das funções originárias, evitando-se ponto de estrangulamento.

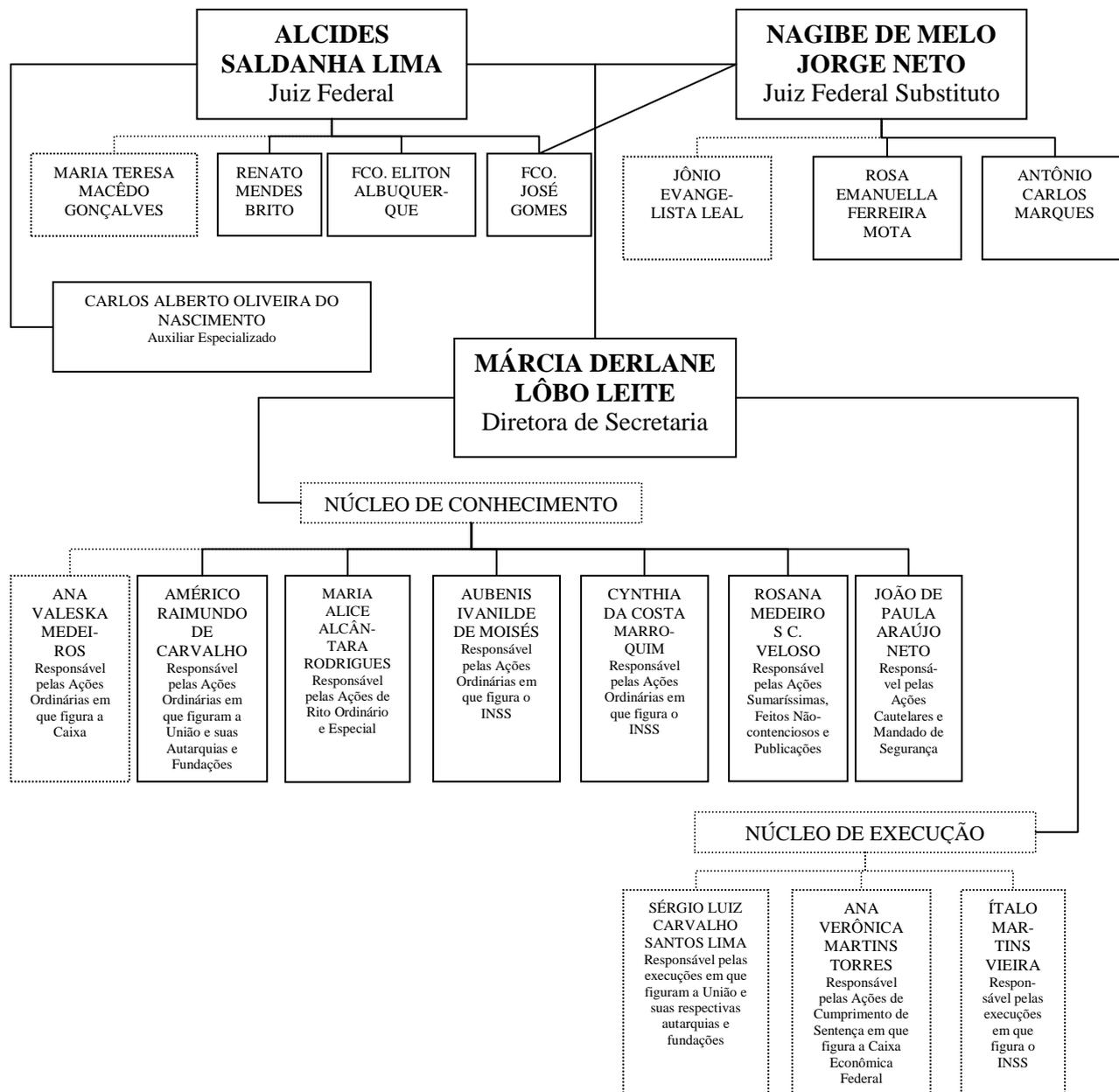
Havia também a função de Assistente de Atendimento ao Público, vinculado à Diretora de Secretaria. Entretanto, a sua titular era responsável pelas ações ordinárias em que figurava a Caixa, uma vez que todos os servidores da Secretaria revezavam-se no atendimento ao público, não se sobrecarregando uma pessoa só para realizar este mister.

No que tange à secretaria, a prática demonstrou a superação deste modelo de distribuição de tarefas de trabalho. Com efeito, foca-se essencialmente na fixação legal (CPC) do *iter* processual, desconsiderando a dinâmica do processo. Há uma valorização implícita da fase de conhecimento, na qual a erudição técnica pode ser exercitada e, porque não dizer, imposta à vista. É cedo o desmerecimento por parte de alguns operadores do direito do processo de execução – tido por acessório e instrumental. Isto, aparentemente, ensejou a estruturação do organograma sem a valorização da fase de execução.

O acompanhamento do ponto de vista da gestão, é de concluir-se, há de ser feito em função da fase de conhecimento ou de execução do processo, colocadas em pé de igualdade. Isto permite uma (re)valorização, em última análise, da eficácia da decisão, da efetividade do processo e da satisfação do jurisdicionado, pois à parte, destinatária da função jurisdicional, importa o recebimento do bem da vida perseguido na ação, não atos processuais gongóricos providos de conseqüências meramente retóricas.

Foram reestruturadas, assim, materialmente, as funções de modo que permitissem a criação de um “núcleo de execução” em paralelo ao “núcleo de conhecimento”, pautados pela correspondência e complementariedade.

**ORGANOGRAMA MATERIAL DA 10ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA FEDERAL
DO ESTADO DO CEARÁ**
(Resolução 19/2005 – atualização em jan/2006)

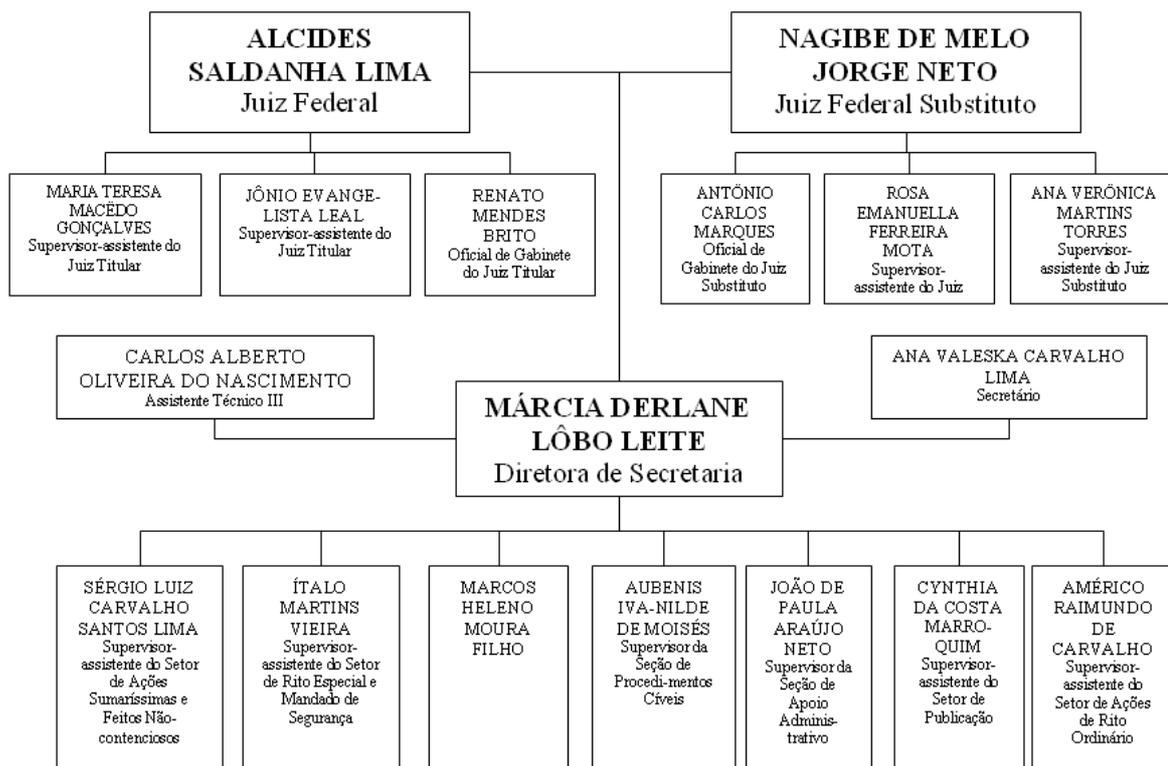


Com o advento da Resolução 12, de 13 de maio de 2009, do Conselho de Administração do Tribunal Regional Federal da 5ª Região³⁴⁶, houve importante reestruturação uniformizadora. Com efeito, modificou-se substancialmente a estrutura vigente nos anos

³⁴⁶ Conforme anexo II da Resolução 12, de 13 de maio de 2009, do Conselho de Administração do TRF 5ª Região. Disponível em < <http://www.trf5.jus.br/documento/?arquivo=RES.12.2009.A2.pdf&tipo=res> > Acesso em 24 de mai. 2011.

anteriores. Assim, houve alterações formais na distribuição e nomenclatura das funções. Contudo, a estrutura material da 10ª Vara permaneceu a mesma da Resolução 19/2005. É o que se pormenoriza, a seguir:

**ORGANOGRAMA FORMAL DA 10ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA FEDERAL DO
ESTADO DO CEARÁ**
(Resolução 12/2009 – atualização em maio/2009)



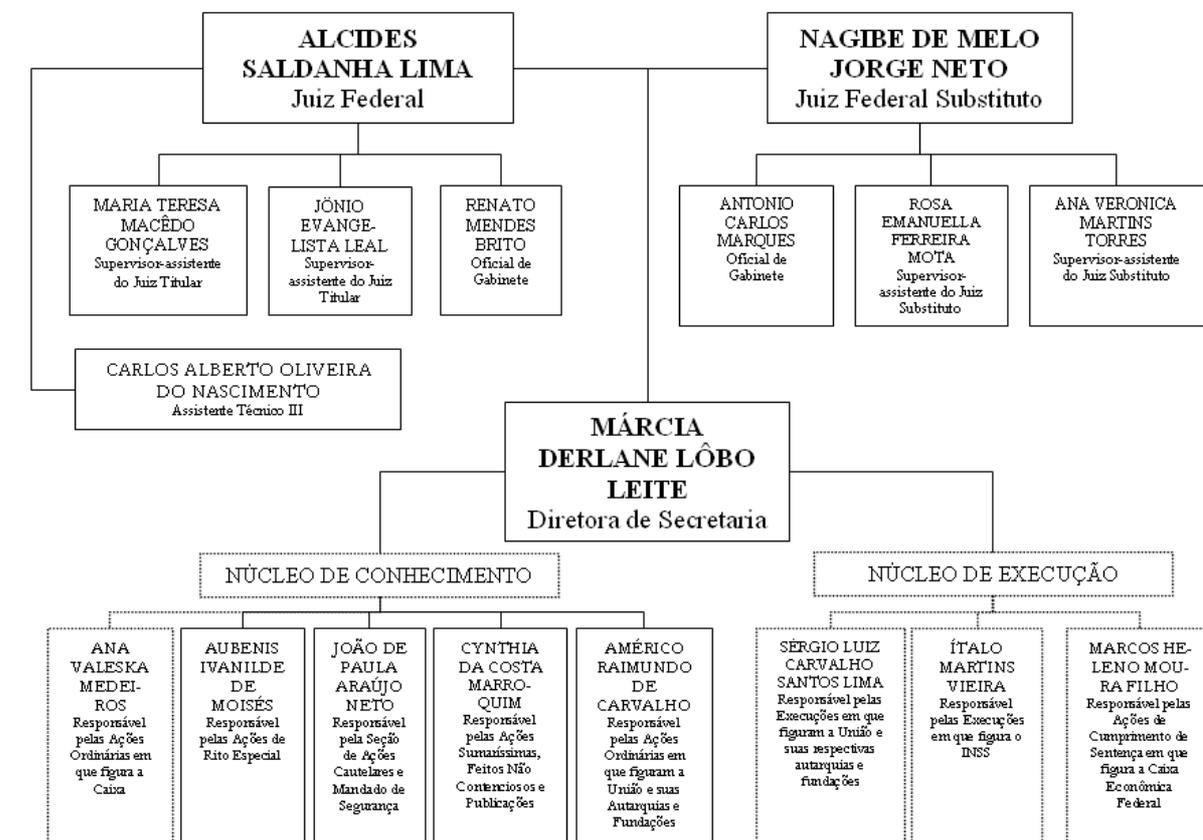
Conforme Resolução 12/2009, em vigor, foram estabelecidas funções para supervisão dos procedimentos cíveis, especial e mandado de segurança, sumaríssimo e não contenciosos. Além dessas, há as funções de supervisor da Seção de Apoio Administrativo e de supervisor-assistente do Setor de Publicações, e aquelas vinculadas ao Gabinete do Diretor de Secretaria, quais sejam, assistente técnico, secretário e auxiliar especializado.

Os gabinetes de cada juiz (titular e substituto) passaram a ser compostos por três funções: uma de oficial de gabinete e duas de supervisor-assistente.

Aproveitou-se a mesma estrutura dos “núcleos de execução” e “de conhecimento”, pautados pela correspondência e complementariedade.

Segundo o arquétipo material, o organograma da Vara passou a ser o seguinte:

**ORGANOGRAMA MATERIAL DA 10ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA
FEDERAL DO ESTADO DO CEARÁ
(Resolução 12/2009 – atualização em maio/2009)**



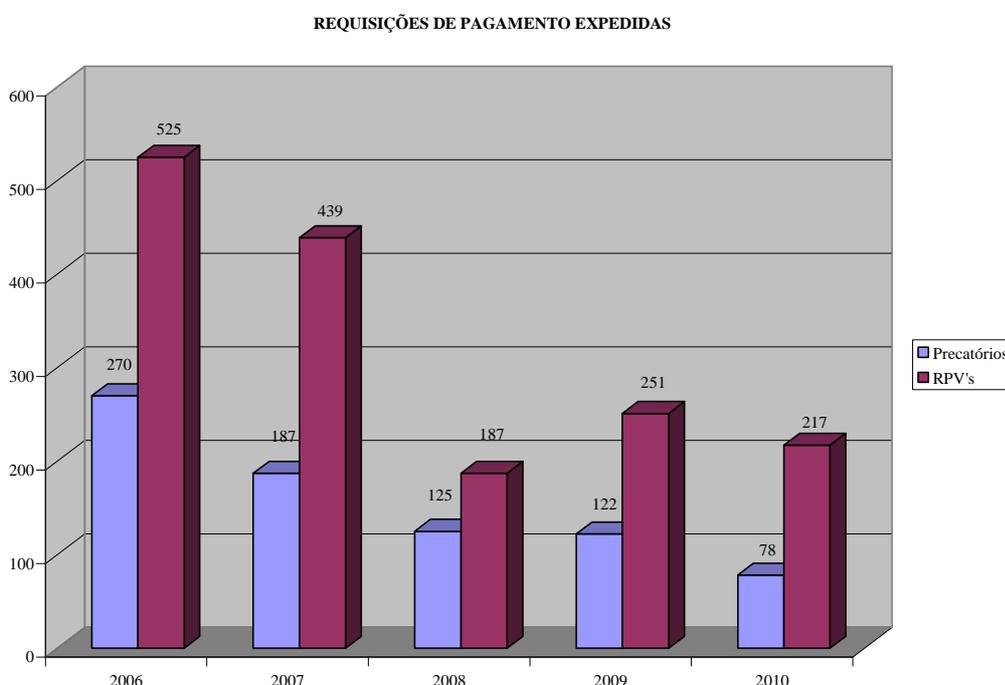
Importa destacar, ainda, a opção de, inicialmente, o processamento de ações sob o rito ordinário no núcleo de conhecimento e no núcleo de execução especializar-se a partir do “cliente”. Assim, há um responsável pelos processos em que a União e suas autarquias e fundações são parte; outro, para os processos em que o INSS figura como parte e outro, ainda, para aqueles em que a CAIXA apresenta-se como tal.

Com a redução do número de servidores e de processos em tramitação na vara, houve fusão de setores como União e INSS para tornarem-se um único, sob a responsabilidade de um supervisor. Igual solução foi adotada para os processos da Caixa, que eram distribuídos por assunto, como poupança, FGTS, sistema financeiro de habitação – SFH, e passaram a pertencer a apenas uma seção, sob o encargo de um servidor.

Giza-se, finalmente, que a distribuição das funções foi feita segundo critérios objetivos de desempenho e aptidão, o que permitiu lançar luz sobre talentos e reconhecer esforços e superações.

A especialização permitiu a definição do foco de trabalho, a fixação de metas, a identificação e superação das dificuldades diagnosticadas. O resultado foi a agilização no processamento das respectivas fases, especialmente a de execução, como se deduz do número de requisitórios expedidos (precatórios e requisições de pequeno valor – RPV) ao longo do período sob exame:

Ano de Referência	Precatórios	RPV
2006	270	525
2007	187	439
2008	125	187
2009	122	251
2010	78	217



Os precatórios e as requisições de pequeno valor expedidas corresponderam, respectivamente, no ano de 2006: R\$ 11.610.028,63 e R\$ 5.097.414,85; de 2007: R\$ 13.897.408,28 e R\$ 21.163.223,83; de 2008: R\$ 10.336.186,66 e R\$ 3.700.621,99; de 2009: R\$ 9.590.214,59 e R\$ 3.473.965,93; e de 2010: R\$ 4.447.078,96 e R\$ 2.163.028,93. Elevados em 2006 e 2007, tenderam os valores à estabilização nos anos seguintes – 2008, 2009 e 2010, guardando relação com a redução do número de processos em tramitação.

5.3.5 A “conectividade” entre os operadores do direito

O bom andamento processual pressupõe estrito cumprimento das regras legais, boa-fé, lealdade dos operadores do direito e interlocução. Destes pressupostos, a interlocução se apresenta como o de mais difícil implementação, pois: não tem forma normativa cogente, a massificação e explosão das demandas judiciais tornou os operadores do direito incontáveis e partes de uma engrenagem quase industrial, cada um se limita a cumprir, de modo rápido e tanto quanto possível acrítico, o que entende ser sua atribuição, desconsiderada qualquer reflexão sobre as conseqüências de suas “práticas”, que jamais são consideradas na perspectiva do outro, ou da totalidade. Muitas das pretensões resistidas internas nos processos poderiam ser resolvidas com a interlocução entre as partes mediada pelo juiz, intra ou extraprocessual. Neste particular, cumpre reconhecer a importância da posição ocupada pelo juiz, que, presidindo vários processos, toma conhecimento de “soluções” aplicáveis a inúmeros casos análogos. Impõe-se o acertamento das condutas dos interessados, de modo que sejam afastados os percalços e mais rapidamente alcançados os resultados.

A seguir, são apresentadas, resumidamente, três experiências da Vara neste tocante, sendo cada uma delas relativa a um dos maiores usuários da Justiça Federal: CAIXA, INSS e UFC.

Em 2001, o STF pacificou a controvérsia e reconheceu o direito dos fundistas do FGTS ao complemento de atualização monetária relativo a junho/1987, dezembro/1988, fevereiro/1989, abril e maio/1990 e fevereiro/1991. A União editou, assim, a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, que, de modo inédito, autorizou e instituiu os pressupostos para uma ampla e genérica transação judicial e extrajudicial em torno do tema³⁴⁷. Nos termos do regramento legal, mesmo os fundistas que litigavam judicialmente sobre o tema poderiam aderir ao acordo mediante transação a ser homologada pelo juízo competente³⁴⁸. O volume de ações judiciais nas quais se controvertia o tema era imenso e elevado foi o número de adesões ao acordo proposto. A execução das condenações –

³⁴⁷ Art. 4º Fica a Caixa Econômica Federal autorizada a creditar nas contas vinculadas do FGTS, a expensas do próprio Fundo, o complemento de atualização monetária resultante da aplicação, cumulativa, dos percentuais de dezesseis inteiros e sessenta e quatro centésimos por cento e de quarenta e quatro inteiros e oito décimos por cento, sobre os saldos das contas mantidas, respectivamente, no período de 1º de dezembro de 1988 a 28 de fevereiro de 1989 e durante o mês de abril de 1990, desde que: I – o titular da conta vinculada firme o Termo de Adesão de que trata esta Lei Complementar;

³⁴⁸ Art. 7º Ao titular da conta vinculada que se encontre em litígio judicial visando ao pagamento dos complementos de atualização monetária relativos a junho de 1987, dezembro de 1988 a fevereiro de 1989, abril e maio de 1990 e fevereiro de 1991, é facultado receber, na forma do art. 4o, os créditos de que trata o art. 6o, firmando transação a ser homologada no juízo competente.

padronizadas e restritas ao precedente uniformizador, ainda que não vinculante, do STF – passou a exigir atenção especial, tendo em vista a grande quantidade e a relevância social da satisfação dos credores-exequentes.

A solução iniciou-se pela fixação do entendimento jurídico de que a obrigação objeto da condenação era de fazer – vale dizer, atualizar as contas do Fundo, considerando os índices de correção objeto da condenação – o que transferia à Caixa Econômica Federal – CAIXA, gestora do fundo, as iniciativas para o cumprimento³⁴⁹. Evoluiu-se nas tratativas para que a CAIXA prescindisse da propositura da “execução” com o pedido de citação, de modo que, transitada em julgado a decisão condenatória, o processo era entregue em vista para cumprimento espontâneo pelo prazo de noventa (90) dias, retornando ao juízo quando já satisfeita a obrigação. Foi estabelecido um limite de 50, depois 100 e, por fim 150 processos mensais. Aquiescendo expressamente o credor-exequente com o cumprimento, a obrigação era tida por extinta e o processo arquivado, com baixa na distribuição.

A iniciativa foi vantajosa para as partes envolvidas, contou com a concordância expressa ou implícita de (quase³⁵⁰) todos: para o juízo, evitou-se a realização de atos processuais – de citação – e de expedientes de secretaria – mandados, vistas, intimações ... –, sendo o tempo economizado utilizado para atender outras relevantes demandas; para o credor-exequente garantiu-se uma ordem de precedência de encaminhamento à CAIXA e um tempo certo, controlado pelo juízo, para cumprimento da obrigação; para CAIXA, controle do fluxo de trabalho, segurança e exatidão no cumprimento da condenação, pois os dados se encontravam em seu poder e, finalmente, resgate de credibilidade frente ao juízo, aos fundistas e seus advogados.

A experiência iniciou-se na 10ª Vara no fim do ano de 2004, consolidando-se ao longo de 2005. A partir de 2006 a CAIXA propôs às demais varas sua adoção, tendo inclusive criado no âmbito de seu departamento jurídico um grupo de trabalho que passou a se dedicar exclusivamente a esse assunto. A ação de trabalho culminou com a solução definitiva do problema não remanescendo que inexpressivo e residual número de processos desse tipo nessa fase.

³⁴⁹ Art. 632. Quando o objeto da execução for obrigação de fazer, o devedor será citado para satisfazê-la no prazo que o juiz lhe assinar, se outro não estiver determinado no título executivo.

³⁵⁰ Alguns advogados mostraram-se inicialmente resistentes à idéia, mas esclarecidos sobre os procedimentos, sobretudo de controle do prazo para devolução dos autos à Secretaria com documento comprobatório do cumprimento da obrigação, convenceram-se, chancelando a iniciativa do juízo. O grande apelo fora a troca da necessidade de pressão para satisfação prioritária da obrigação de seu cliente pela “naturalização” do procedimento legitimado pela observância de uma ordem de encaminhamento – estabelecida pelo trânsito em julgado da condenação – e de um tempo certo para cumprimento. O benefício obtido era infinitamente menor que a aparente inconveniência.

Nas ações em que se controverte sobre benefícios previdenciários a condenação do INSS, em regra, abrange uma obrigação de fazer – conceder, reimplantar, *etc.* o benefício – e outra de pagar – os atrasados, decorrentes da fixação do termo *a quo* da obrigação. Por ocasião do cumprimento da obrigação de fazer, o sistema de informática da instituição calcula, automaticamente, o montante devido em decorrência da obrigação de pagar. O INSS, contudo, embora ciente do *quantum debeatur* e submetido ao princípio constitucional da moralidade (art. 37, *caput*) sempre se manteve inerte, aguardando a iniciativa do exequente. Não raras vezes, locupletava-se da diferença a menor da conta apresentada à execução, ou da compensação do valor dos honorários a que fora condenado o exequente em decorrência da procedência dos embargos fundados em excesso de execução, fruto da imperícia dos contadores contratados pelos exequentes.

Por outro lado, os advogados das partes muitas vezes adiavam o cumprimento da obrigação de fazer para elevar o montante da obrigação de pagar – “atrasados” – sobre o qual incidiam seus honorários nos termos da redação originária da Súmula nº 111³⁵¹ do STJ. Esta conveniência foi afastada pela redação atual da súmula que exclui da base de cálculo dos honorários de advogado as prestações vencidas após a sentença. Não há mais conveniência em retardar o cumprimento das obrigações de fazer.

Impunha-se, para que se cumprisse o dever de lealdade recíproca, que INSS e exequentes assumissem postura diversa, ativa e tendente à efetividade do processo. Neste diapasão, restou compromissado que o INSS cumpriria espontaneamente, vale dizer independentemente da promoção da execução, em sessenta (60) dias contados da vista para tanto, a obrigação de fazer, e, quando informasse seu cumprimento, de logo, já apresentaria a conta relativa à obrigação de pagar, substituindo-se ao exequente neste tocante. Concordando o beneficiário com a conta, de imediato é expedido o requisitório (Requisição de Pequeno Valor – RPV, até 60 Salários Mínimos, ou precatório, superior a tal valor); discordando, é-lhe facultado propor a execução, apresentado a conta que entende correta. As partes, por sua vez, comprometeram-se a apresentar os documentos necessários à implantação do benefício (CI, CPF, Carteira de Trabalho, comprovante de residência, *etc.*) diretamente ao órgão da previdência competente, não nos autos do processo.

³⁵¹ “Os honorários advocatícios, nas ações previdenciárias, não incidem sobre prestações vincendas”. Apreciando o projeto de súmula nº 560, na sessão de 27.09.2006, a Terceira Seção deliberou pela modificação da redação anterior que passou a ser: “Os honorários advocatícios, nas ações previdenciárias, não incidem sobre as prestações vencidas após a sentença”.

Esta prática funcionou de modo experimental e de implantação gradativa durante todo o ano de 2005. Em reunião realizada em 15 de maio de 2006, ente os Juízes da Seção e a chefia da Procuradoria Federal junto ao INSS, entre outros assuntos, restou acertada a generalização da prática para as demais varas. O *know how* da 10ª Vara foi transferido pela Diretora de Secretaria e servidores responsáveis para varas interessadas. A prática produz excelentes resultados até hoje.

Iniciativas análogas foram adotadas, a partir de janeiro de 2006, por ocasião da execução de índices (28,86%, 3,17%,...) devidos a servidores públicos federais, pacíficos na jurisprudência, e, até mesmo alguns objeto de transação extrajudicial, cujas informações necessárias à elaboração da memória de cálculo (fichas financeiras), e mesmos os próprios cálculos adredemente preparados, se encontravam à disposição da Administração Pública-executada representada pela Procuradoria da União.

Em ação coletiva, manejada pelo sindicato da categoria, os servidores da Universidade Federal do Ceará – UFC obtiveram o reconhecimento judicial do direito à percepção do percentual de 3,17% sobre seus vencimentos. Não vigorando na SJCE o entendimento de que as ações coletivas devem ter sua execução manejada pelos interessados em processos autônomos, à semelhança da SJRN, como referido acima, é ela processada nos próprios autos com os percalços inerentes a empreitadas desse tipo.

São substituídos no processo 2.247 servidores com projeção de execução no valor total de R\$ 19.384.666,48. Até o mês de março de 2011, foram expedidas 151 requisições (RPv e Precatórios), contemplando 3.640 beneficiários (entre substituídos e herdeiros). Diante da impossibilidade de o sistema de acompanhamento processual Tebas permitir os controles que se revelaram necessários, especialmente habilitações e expedições de requisitórios, foi desenvolvida uma planilha no programa *excel* para qual foram transpostos os dados necessários (nome e CPF de habilitados) com o auxílio do setor de informática da sessão. Diminuiu-se o tempo gasto no manuseio dos vinte (20) volumes do processo ao tempo em que se elevou a certeza das informações e segurança do trabalho especialmente se considerada a presença de mais de vinte (20) advogados. Esses controles permitiram a elaboração de despachos precisos indicativos da falha a ser sanada, a quem aproveita a correção e qual o advogado responsável, inclusive com a indicação precisa da localização do pedido e/ou da falha documental. Foi elaborado, ainda, um resumo do andamento processual, dos despachos proferidos e requisitórios expedidos, que muito facilita a prestação de informação por qualquer dos servidores da vara às partes ou seus advogados. Para o adequado controle dos

requisitórios tem sido utilizada, eficientemente, a ferramenta de busca por nome da parte disponibilizada pelo TRF, por provocação da 10ª vara, dentre outras unidades judiciárias.

As iniciativas, após período de experiência e ajuste, foram reproduzidas nas demais varas da Seção.

5.3.6 A delegação de atos ordinatórios

Desde a edição da Lei nº. 8.952/1994, nos termos do disposto no art. 162 (...) § 4º, do Código de processo Civil (CPC), tem-se que: “Os atos meramente ordinatórios, como a juntada e vista obrigatória, independem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessário”. Visando dar efetividade à esta autorizada descentralização, a Corregedoria-Geral da 5ª Região editou o provimento nº. 2, de 30 de novembro de 2000, elencando os quarenta e quatro (44) atos processuais que deveriam ser realizados pelo Diretor de Secretaria ou servidor designado pelo Juiz. O inciso XIV do Art. 93 (conforme EC nº. 45/2004) da Constituição reiterou que “os servidores receberão delegação para prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório”.

Na esteira da boa técnica e da recomendação legal, ora também constitucional, desde 2004, implantou-se na 10ª Vara a descentralização dos atos não-decisórios, competindo a cada um dos servidores da Secretaria os despachos de mero expediente nos processos a seu cargo.

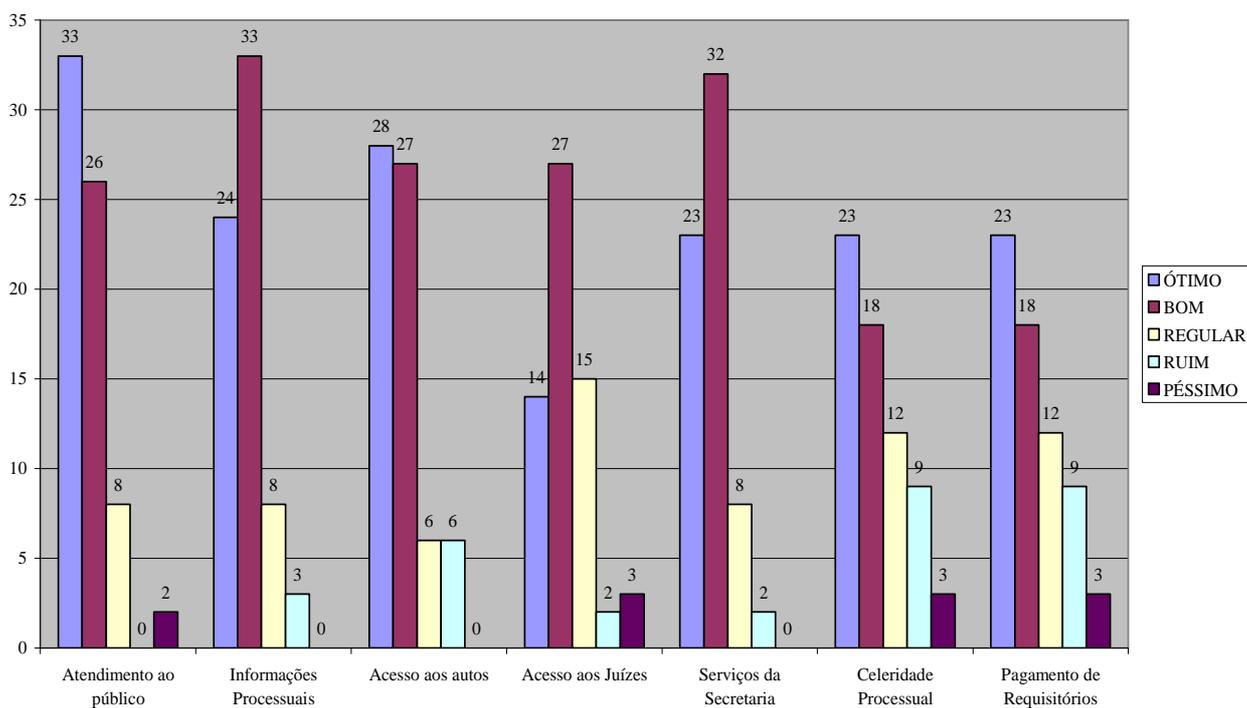
5.4 A satisfação dos usuários

Com o objetivo de medir o grau de satisfação dos usuários com os serviços prestados pela 10ª Vara, no quinquênio considerado (2006/2010), após a implantação das mudanças acima elencadas, e identificar pontos fracos e fortes de desempenho para respectiva correção e melhoria, foram realizadas duas pesquisas de satisfação: uma no período de 25 a 29 de fevereiro de 2008 (no contexto do trabalho de conclusão do MBA em administração judiciária promovido pela ESMAFE 5ª Região - FGV DIREITO RIO, referido) e outra no período de 11 a 29 de abril de 2011 (no contexto da presente dissertação do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará).

Em ambas foi utilizado o mesmo formulário de perguntas e respostas (Apêndice IV) e participaram 100 pessoas, entre partes, advogados, públicos e privados, e membros do Ministério Público Federal. Esclarece-se que nem todos responderam a todas as perguntas da pesquisa. Os dados são apresentados nos quadros e gráficos a seguir, respeitada a cronologia:

2008	Atendimento ao público	Informações Processuais	Acesso aos autos	Acesso aos Juízes	Serviços da Secretaria	Celeridade Processual	Pagamento de Requisitórios
ÓTIMO	33	24	28	14	23	23	23
BOM	26	33	27	27	32	18	18
REGULAR	8	8	6	15	8	12	12
RUIM	-	3	6	2	2	9	9
PÉSSIMO	2	-	-	3	-	3	3

Pesquisa de satisfação dos usuários - 2008

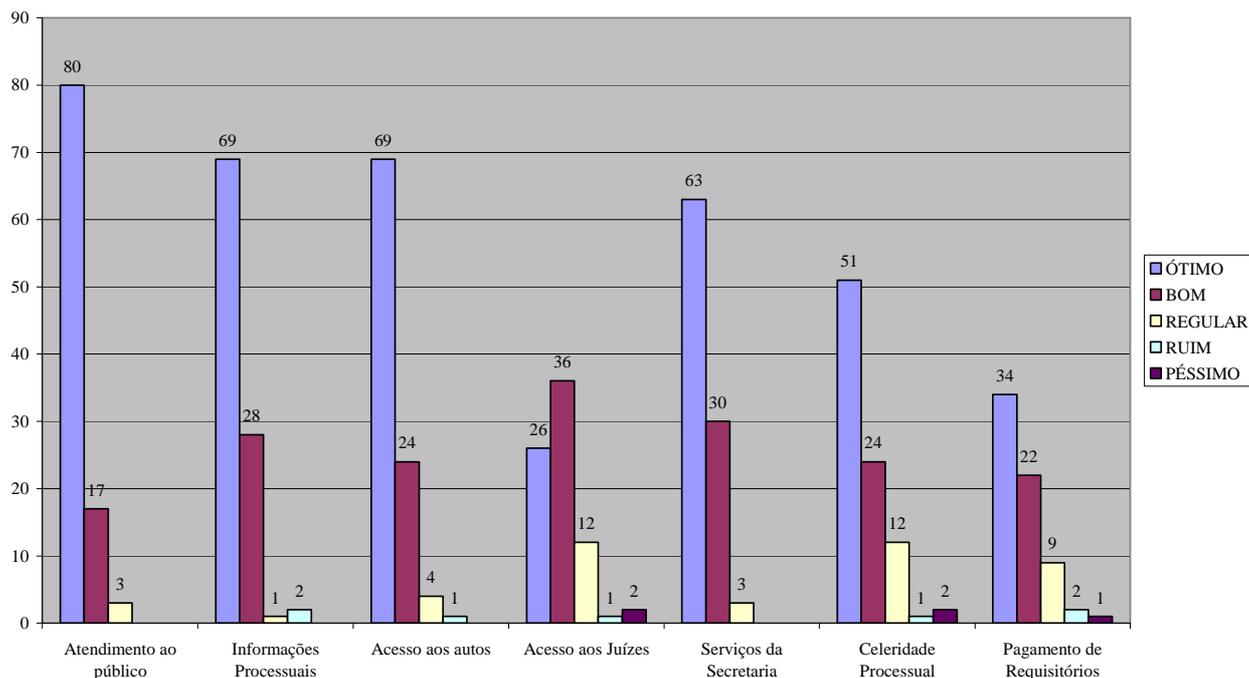


Do exame das informações colhidas, conclui-se que:

- 86,07% consideram o atendimento ótimo ou bom;
- 84,41% consideram as informações processuais ótimas ou boas;
- 82,05% consideram o acesso aos autos ótimo ou bom;
- 63,51% consideram o acesso aos juízes ótimo ou bom;
- 85,13% consideram o serviço da Secretaria ótimo ou bom;
- 63,51% consideram a celeridade processual ótima ou boa;
- 77,58% consideram o pagamento de requisitórios (precatórios e RPV) ótimo ou bom.

2011	Atendimento ao público	Informações Processuais	Acesso aos autos	Acesso aos Juízes	Serviços da Secretaria	Celeridade Processual	Pagamento de Requisitórios
ÓTIMO	80	69	69	26	63	51	34
BOM	17	28	24	36	30	24	22
REGULAR	3	1	4	12	3	12	9
RUIM	-	2	1	1	-	1	2
PÉSSIMO	-	-	-	2	-	2	1

Pesquisa de satisfação dos usuários - 2011



Do exame das informações colhidas, conclui-se que:

- 97% consideram o atendimento ótimo ou bom;
- 97% consideram as informações processuais ótimas ou boas;
- 95% consideram o acesso aos autos ótimo ou bom;
- 81% consideram o acesso aos juízes ótimo ou bom;
- 97% consideram o serviço da Secretaria ótimo ou bom;
- 83% consideram a celeridade processual ótima ou boa;
- 82% consideram o pagamento de requisitórios (precatórios e RPV) ótimo ou bom.

Apresentaram-se como pontos fortes em ambos os levantamentos o atendimento ao público, a credibilidade das informações processuais, o acesso aos autos e os serviços da Secretaria; como pontos fracos, o acesso aos Juízes, a celeridade processual e o pagamento de requisitórios.

No que tange aos pontos considerados mais fracos é de esclarecer-se que a política administrativa da Vara estrutura-se no escalonamento de resolução de problemas apresentados pelo interessado (parte/advogado/MP), pelo que, em princípio, a solução deve ser encontrada por aquele que primeiro dele tomou conhecimento; em seguida, o supervisor do trabalho ou setor e, somente após, a Diretora de Secretaria e, finalmente, os Juízes da Vara, respeitadas as competências e especificidades. A exasperação do interessado pode levar à supressão de níveis do escalonamento. A insistência, mesmo que imotivada, sempre enseja o contato do interessado com a pessoa/autoridade pretendida. Não há necessidade de agendamento de dia e hora para contato, salvo quando da conveniência do interessado. A celeridade processual, embora elevada, reconhece-se, não satisfaz o usuário, que anseia por soluções instantâneas. O pagamento de requisitórios segue regras e prazos constitucionais e legais que são cogentes e estritamente observados pela Vara.

Cotejando-se as informações de 2008 e 2011, percebe-se, contudo, uma elevação na avaliação positiva dos usuários da vara. Dos sete itens, em seis houve acréscimo superior a 10%, o que revela maior satisfação dos operadores do direito e das partes e, indiretamente, a melhoria do desempenho da 10ª Vara na oferta de serviços jurisdicionais de melhor qualidade, consentâneo com o dever de eficiência administrativa e respeito ao direito fundamental à razoável duração do processo, primados do Estado Democrático de Direito.

CONCLUSÃO

1) O homem não é sujeito ativo do tempo, mas objeto da cronologia inexorável (eventos, datas *etc.*), irreversível. É escravo da seqüencialidade dos momentos de consciência. O tempo é, portanto, medida de existência, de vida, por isso é tão relevante para o homem. De igual modo, o é para o direito, que lhe rege a conduta e para o processo, instrumento por meio do qual o direito lhe é aplicado.

2) O processo necessita de tempo para sua formação e desenvolvimento, pois é no seu transcorrer que são construídas as soluções jurídicas para o conflito de interesses, que é submetido ao Poder Judiciário. A solução pressupõe a identificação e escolha da “melhor” interpretação da norma à luz do dever de fazer justiça diante dos fatos.

3) É cânone do Estado Democrático de Direito a consagração constitucional do chamado “acesso à justiça”. Com efeito, o processo é instrumento político de participação social, na medida em que por seu intermédio realizam-se os direitos fundamentais individuais e coletivos e efetiva-se a democracia. Nesse diapasão, estabelece a vigente Constituição no art. 5º, XXXV que: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito”.

4) A expressão “acesso à justiça”, a par das várias definições que se lhe empresta a doutrina, enfeixa duas finalidades essenciais do sistema de direito: acessibilidade a todos e produção de resultados individual e socialmente justos. Não se trata, assim, de mero acesso à Justiça como instituição estatal, mas de acesso à ordem jurídica justa.

5) Historicamente, a partir da segunda metade do século XX, intensificaram-se, especialmente nos países em desenvolvimento, reformas tendentes à efetivação do “acesso à justiça”, ditas “ondas”. Vivencia-se contemporaneamente a “terceira onda” focada na instrumentalidade do processo e na efetividade das decisões. São manifestações no Brasil dessa terceira fase, as inúmeras alterações simplificadoras do processo, especialmente civil, a partir de 1994 e mais recentemente a edição da Emenda Constitucional nº. 45/2004 – primeira parte da “reforma” do judiciário que profundas modificações trouxe para jurisdição e para o Poder Judiciário.

6) O direito pressupõe efetividade, que é o fato real de ser observado e aplicado, de uma conduta humana realizar-se conforme prevista na hipótese normativa. Distingue-se de

eficácia, medida da aptidão para produzir efeitos e de eficiência, medida da relação entre meios empregados e resultado alcançado.

7) A efetividade, a par de sua fluidez, equilibra-se em cinco pilares: a) instrumentos adequados de proteção a todos os direitos; b) disponibilidade concreta e imediata a todos que deles necessite, independentemente de quem sejam os titulares dos direitos (determináveis ou indetermináveis), e de possíveis posições jurídicas de vantagem (fazenda pública, ministério público, defensoria pública); c) condições de reconstituição dos fatos relevantes dos quais exsurgiriam os direitos e conseqüentemente formação realista do convencimento do julgador; d) máxima extensão prática do resultado obtido no processo; e) obtenção dos resultados com o mínimo de tempo e energia.

8) O Estado de Direito consagra o princípio da segurança jurídica que se materializa na estabilidade do ordenamento, na permanência da interpretação e na eficiência da aplicação do direito.

9) O equilíbrio entre o tempo de tramitação do processo e a segurança jurídica é imposição no direito processual do princípio da dignidade da pessoa humana.

10) Incrementar a efetividade da jurisdição por meio da aceleração do processo pode comprometer a segurança jurídica, na exata medida em que reforçar a segurança por meio da desaceleração do processo pode comprometer sua efetividade. São reversos da mesma moeda. A questão subjacente, porém, é o risco de comprometimento da qualidade da jurisdição que se pretende alcançar pela aceleração do processo no qual ela será prestada.

11) O grande desafio do legislador e do aplicador do direito processual, que precisa ser vencido, é compor esses dois valores – efetividade/celeridade e segurança –, complementares, ainda que permanentemente conflitantes. Isso só será possível por meio da “adequação” de ambos a uma conformação que materialize o ponto de equilíbrio possível.

12) A jurisdição é meio de efetividade do direito, por isso deve ser prestada de modo célere e seguro. O equilíbrio entre as variáveis celeridade e segurança deve ser alcançado por meio da “adequação” entre meio e fim (razoabilidade).

13) A chamada “crise do Poder Judiciário”, problema antigo e recorrente em várias partes do mundo, insere-se no contexto da crise do Estado e do Direito, materialização nessas searas da superação/transformação do Estado liberal em Estado social.

14) O *Welfare State* atribuiu ao Poder Judiciário e aos seus agentes (juízes) um novo e importante papel: dar efetividade a uma ordem constitucional não mais meramente protetora, mas essencialmente promocional e tornar concreto uma gama de direitos de cunho metaindividual. Esse papel e a conseqüente renovação e ampliação do foco da função

jurisdicional implicaram desafios para os quais a instituição e seus membros não estavam preparados.

15) Importa ao presente estudo a consideração da “crise de eficiência”, mas apenas na perspectiva da insuficiente fluidez da tramitação processual, dita morosidade, à luz do direito fundamental à razoável duração do processo judicial e do dever de eficiência administrativa do Poder Judiciário.

16) O sistema econômico capitalista atual intervém nos processos sociais, especialmente nos processos de decisões jurídicas, impondo-lhes sua lógica de racionalidade fundada na adequação de meios e fins voltados para sua expansão. A ordem econômica de proporção global do atual estágio impõe ao Poder Judiciário a condição de “parceiro do mercado”.

17) O Poder Judiciário é uma das instituições mais importantes para o sucesso do modelo neoliberal de desenvolvimento, pois é o garantidor do direito de propriedade e dos contratos, pilares jurídicos de sua sustentação.

18) Na perspectiva da “economia de mercado”, um bom (e necessário) Judiciário é aquele: independente, em relação aos demais poderes e aos interesses; efetivo, dotado de capacidade de implementar coercitivamente suas decisões e eficiente gerencialmente, barato e produtivo. Essas características são decisivas tanto para decisões de investimento, produção e contratação, quanto para escolha dessa via de resolução de disputa em detrimento das demais (mediação, arbitragem *etc.*) e conseqüentemente para o crescimento e desenvolvimento econômicos.

19) A excessiva dilação temporal das controvérsias judiciais, além de violar o direito subjetivo à tutela jurisdicional justa, causa graves e irremediáveis prejuízos às partes e à sociedade: de natureza institucional, ao recrudescer o instinto natural de autotutela, num extremo ou o ceticismo e a litigiosidade contida, noutro; de natureza jurídica, ao discriminar entre os que podem ou não esperar pela prestação jurisdicional tardia; de natureza ética, ao favorecer especulações e extorsões e de natureza econômica ao imobilizar bens e capitais.

20) A morosidade na tramitação processual no Brasil é amplamente reconhecida, diagnosticada que foi por pesquisas realizadas, seja por organismo internacional – Banco Mundial –, seja por órgão interno de coordenação administrativa do Poder Judiciário – Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

21) Para o controle dos dados relevantes, especialmente a taxa de congestionamento nos órgãos jurisdicionais na fase de conhecimento e de execução, foi instituído o Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário - SIESPJ, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça, e

integrado pelos tribunais do país (indicados nos incisos II a VII do Art. 92 da Constituição Federal).

22) A morosidade decorre de múltiplas e diversas causas: estruturais e históricas, profundamente arraigadas, como o perfil institucional e administrativo do Poder Judiciário. Nessas, enquadram-se a insuficiência de juízes (e tribunais); a multiplicidade de instâncias (até três graus de jurisdição: do juiz singular aos tribunais superiores, passando pelas cortes intermediárias) e a plethora de recursos; a deficiência dos controles materializada no corporativismo e na conseqüente ineficiência dos órgãos correicionais; conjunturais e atuais, como o excesso de demanda observado a partir da redemocratização e da “Constituição Cidadã” de 1988, que criou e assegurou direitos como nenhuma outra na história política brasileira, que os Governos não quiseram ou puderam tornar realidade, ou em decorrência de alguma “manobra” jurídica aventureira perpetrada pelo Governo ou, ainda, da exacerbação de litigiosidade num dado momento histórico; materiais, como a precariedade de instalações, ainda que se constate um ou outro “palácio” de justiça, e o atraso tecnológico de *hardwares* e *softwares* de acompanhamento processual; culturais, como a resistência e demora na informatização dos atos (Lei nº. 11.419/2006); funcionais, como o acesso deficiente à jurisdição decorrente da má-formação dos demais operadores do direito (advogados, públicos e privados, membros do ministério público e servidores de órgãos integrantes do sistema de justiça, como delegados *etc.*); normativas, como o arcaísmo das regras e instabilidade do ordenamento jurídico pela não revogação do quanto ineficaz e pelo excesso de modificações, interpretações e aplicações jurídicas inválidas, porque dissonantes dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais consolidados, complexidade do processo e formalismo do procedimento judicial; administrativas, como a ineficiência decorrente do despreparo dos juízes para gestão e inovação judiciárias; individuais, como a deficiência de formação (técnica e ética) do bacharel em direito e de preparação, aperfeiçoamento e atualização profissional do juiz.

23) A morosidade tem abalado a credibilidade do Poder Judiciário no Brasil, impondo-se seu resgate pela implementação de ampla e profunda reforma.

24) A reforma constitucional efetivada pela Emenda Constitucional nº. 45/2004 tem entre uma de suas mais importantes alterações a elevação da razoável duração do processo à condição de direito fundamental do jurisdicionado ao incluir no art. 5º o inciso LXXVIII que estabelece: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

25) Muitas iniciativas outras vem sendo empreendidas sob o pálio dos “pactos de Estado” para melhoria da atuação judiciária.

26) As reformas legislativas empreendidas até o momento, constitucional e legal, por sua vez, afiguram-se insuficientes, impondo-se a evolução para reforma gerencial do Poder Judiciário, de exclusiva competência dos seus próprios membros.

27) Os direitos fundamentais são dotados de normatividade e aplicabilidade direta e imediata, pelo que são oponíveis a terceiros (Estado/vertical e particulares/horizontal). São direitos subjetivos públicos e pressupõem o acesso a um aparato estatal que lhes garanta observância e efetividade: o acesso formal e material à Justiça. Nesse contexto, avulta a importância do Poder Judiciário e dos direitos-garantias judiciais para a atualidade, pois da “justiciabilidade” dos direitos fundamentais decorre a garantia da inafastabilidade da jurisdição.

28) O princípio-raiz da dignidade da pessoa humana impõe o exercício da jurisdição por meio de um processo que respeite aqueles que dele utilizam-se para solução de seus conflitos, sem desequilíbrios e sujeições desnecessárias, sem prerrogativas injustificadas (ofensas) segundo o devido processo legal.

29) A necessidade de eliminar as dilações processuais indevidas decorre da garantia do devido processo legal, meio para justiça e efetividade das decisões. Justo e efetivo é o processo estruturado procedimentalmente de modo adequado, vale dizer, que respeita o princípio da igualdade material entre partes e, assim, viabiliza solução justa.

30) Embora regra implícita do devido processo legal, atualmente, com especialidade após a Segunda Guerra Mundial, o direito à duração razoável do processo vem sendo reiterado, de modo mais ou menos explícito, nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacional.

31) A Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950, com vigência a partir de 1953, foi o primeiro instrumento a conceber a razoável duração do processo como um direito subjetivo, de caráter autônomo, de todos os membros da coletividade (art. 6, I). De igual modo, previu-o a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos de 1969 (art. 7º) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000 (art. 47). Esse direito também está previsto nas Constituições dos Estados Unidos da América, Canadá, México, Chile, Argentina, Portugal, Espanha e Itália.

32) No Brasil, a primeira referência constitucional ao direito à celeridade processual remonta à Constituição de 1934 (art. 113, 35). Mantida nas Constituições de 1937 (art. 185) e 1946 (art. 141), a referência foi suprimida nas Constituições de 1967 e 1969. A Constituição

Federal de 1988, mediante inserção do inciso LXXVIII no art. 5º, por meio da Emenda Constitucional 45/2004, estabelece: “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

33) Cumpre observar que, antes mesmo da alteração veiculada pela EC 45/2004, o direito fundamental à razoável duração do processo já se encontrava implicitamente previsto na Constituição, corolário imediato do devido processo legal e mediato da dignidade da pessoa humana.

34) É incorreta a afirmação de que o direito à razoável duração do processo já apresentava *status* constitucional expresso antes mesmo da EC 45/2004, isto em decorrência de sua previsão na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Com efeito, ostentando os tratados e convenções *status* infraconstitucional, ainda que supralegal, não teria ela (Convenção) o condão de torná-lo constitucionalmente expresso. Apresentava o direito, sim, *status* constitucional implícito, seja no devido processo legal, imediatamente, seja na dignidade da pessoa humana, mediatamente. Em verdade, veiculou a Convenção direito já previsto na legislação infraconstitucional ordinária cível, corolário do dever de celeridade na prestação jurisdicional como previsto no art. 765, CLT (Decreto-Lei 5.452/1943) e art. 125, II, CPC (Lei 5.869/1973).

35) A explicitação constitucional do direito fundamental à razoável duração do processo enseja as seguintes consequências práticas: a) incentivo à pesquisa e estudos jurídicos; b) possibilidade do uso do princípio como razão de decidir; c) obrigação para Estado de dar concreção ao direito constitucional; d) inconstitucionalidade das leis que obstaculizem a razoável duração do processo; e) “indenizabilidade” dos danos decorrentes da duração não-razoável do processo.

36) A expressão “razoável duração” é conceito indeterminado, pois se caracteriza como fórmula vaga que deve ser semanticamente preenchida pelo interprete/aplicador por ocasião do reconhecimento da incidência da norma sobre o fato. Seu conteúdo concreto será preenchido, caso a caso, segundo os critérios compatíveis com sua gênese, seu enunciado genérico e abstrato (contexto semântico) e seu objetivo estabelecido. O propósito delimitará o objeto e determinará o conteúdo e extensão da interpretação.

37) Porque a razoável duração do processo está indissociavelmente ligada ao devido processo legal, vale dizer, à segurança jurídica, ampla defesa e contraditório é que não se confunde ou esgota na ideia de mera celeridade processual. O tempo é necessário ao amadurecimento da causa e à viabilização da tutela jurisdicional justa e efetiva pelo que seu

tão só transcurso não implica impropriedade. Pior que o processo moroso é a decisão imprópria apressada.

38) A identificação da razoabilidade temporal impõe a consideração da tramitação processual em sua inteireza, aferindo-se menos o tempo transcorrido e mais o que fora feito durante esse tempo – menos a quantidade de tempo que a qualidade no seu uso. Por isso, meros somatórios aritméticos são insuficientes à sua identificação. Releva, sim, averiguar se o tempo despendido em um processo específico, individualizado, é compatível com a tutela jurisdicional prestada.

39) A doutrina é uníssona em reconhecer a precedência, originalidade e acatamento dos critérios desenvolvidos pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos – TEDH, fruto de sua consolidada experiência no enfrentamento de questões relativas a tutela de direitos humanos, fundados nos seguintes elementos: a) a complexidade do litígio; b) a conduta pessoal da parte interessada; c) a conduta das autoridades envolvidas no processo.

40) Importa referir que diversos são os critérios para aferição objetiva da razoável duração do processo na tradição da *common law* (anglo-saxônica). A *Speedy Trial* (Avaliação Rápida), na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos da América e no Canadá (exceto Québec, que adota o cânone legal do direito francês), é aferida a partir de dois fatores objetivos: razões para demora (*reasons for delay*) e renúncia (*waiver*) do poder/dever de contribuir para a celeridade; e dois subjetivos: comprimento – duração – do atraso (*length of delay*) e prejuízo (*prejudice*). Como a doutrina e jurisprudência brasileiras filiam-se, preferencialmente, à tradição europeia continental da *civil law*, esses critérios não serão objeto de reflexão neste estudo.

41) A violação ao direito fundamental à razoável duração do processo enseja o dever de reparação do Estado. São diversos, no entanto, os regimes de responsabilização a que se submetem as atividades do Poder Judiciário: se administrativas, regem-se pela responsabilização objetiva (art. 37, § 6º); se jurisdicionais, regem-se pela não-responsabilização, exceto nos casos expressamente previstos, a exemplo da previsão constitucional do erro judiciário (citado art. 5º, LXXV). É que o Supremo Tribunal já assentou que, salvo os casos expressamente previstos em lei, a responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos de juízes. A regressividade da responsabilização pelo dano por parte do Estado contra o juiz pressupõe a comprovação de dolo ou culpa.

42) A violação ao direito fundamental à razoável duração do processo advém, ontologicamente, de dilações indevidas, corolário da falta ou deficiência do serviço judiciário, vale dizer, do não-funcionamento ou funcionamento insuficiente, inadequado, tardio do Poder

Judiciário. Decorre, assim, de ações comissivas dos agentes do Poder Judiciário, pelo que a responsabilização nessa seara será subjetiva. Corrobora essa premissa a doutrina majoritária supracitada que reconhece como critério para aferição da irrazoabilidade a conduta das autoridades envolvidas no processo, que será perscrutada à luz do dolo ou culpa (negligência, imprudência e imperícia). A extensão ou suficiência dos meios postos à disposição dos encarregados da condução do processo será o parâmetro para responsabilização do Estado pela omissão.

43) O estudo de dois (2) relevantes precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos – O Caso Ximenes Lopes *versus* Brasil, sentença de 4 de julho de 2006 e o Caso Nogueira de Carvalho e outro *versus* Brasil, sentença de 28 de novembro de 2006 – nos quais se discutiu a não-razoável duração do processo, permite uma verificação concreta da aplicação dos elementos aceitos pela doutrina e jurisprudência para sua identificação.

44) O anteprojeto de reforma (PLS 166/2010) do Código de Processo Civil vigente, apesar de reverberar no art. 4º que “As partes têm direito de obter em prazo razoável a solução integral da lide, incluída a atividade satisfativa”, apresenta-se demasiado tímido na implementação de alterações tendentes ao alcance de tal objetivo. Seu viés mais acentuado é o da supressão do que caiu em desuso ou simplificação do procedimento e fusão de institutos que foram tornados excessivamente complexos pela retórica acadêmica, o que, embora relevante e desejado, por si só não ensejará o reverberado objetivo de celeridade, elemento da duração razoável do processo. As inovações efetivas cingem-se ao aperfeiçoamento e inserção no sistema de institutos de racionalização do julgamento de causas/recursos homogêneos quanto à tese de direito, e de uniformização e vinculação jurisprudencial, em inegável detrimento das causas de individualidade de fato e de direito únicas, que também necessitam de julgamento justo.

45) A tão só inserção do inciso LXXVIII no art. 5º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº. 45/2004, desacompanhada de medidas outras de reestruturação do Poder Judiciário, que permitam a superação de sua ineficiência, tornam o direito fundamental à razoável duração do processo, em princípio, mero compromisso simbólico, a exigir esforço ingente da instituição para torná-lo efetivo. Nesse contexto, impõe-se a consideração do princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37 da Constituição, pois ele deve ser o vetor da atuação da Administração no geral e da Administração Judiciária no particular.

46) As normas podem assumir uma dimensão eminentemente comportamental, hipótese em que são identificadas como regras ou finalística, hipótese em que são identificadas como princípios.

47) prescrever ou comandar a realização de um fim através de uma norma-princípio é prescrever ou comandar as ações e omissões (condutas) que se revelem meios para o alcance desse mesmo fim.

48) A explicitação do princípio da eficiência no texto constitucional brasileiro pela Emenda Constitucional nº. 19/1998 justifica-se ideologicamente pela supremacia do paradigma neoliberal, conquistada no contexto da globalização econômica e é característica da última década (1990) do século XX, à semelhança da preocupação social com a reforma do Estado, do Poder Judiciário e a modernização da Administração Pública. Caracteriza-se pelo propósito instrumentalizador do processo de modernização no aparelho estatal.

49) Mais que um princípio de Direito Administrativo, a eficiência foi alçada a um princípio constitucional. Desse modo, não é correto tecnicamente referir-se apenas à eficiência da Administração Pública, mas do Estado como um todo a abranger os órgãos que exercem função legislativa e judiciária, não só administrativa.

50) Implicitamente, o dever de eficiência decorre da própria cláusula do Estado Social. Com efeito, os recursos extraídos da sociedade justificam-se pelo alcance de resultados relevantes socialmente, o que pressupõe o agir com adequação de meio e fins. A eficiência deve qualificar, portanto, não apenas o servidor e o serviço público, mas a própria estrutura do *Welfare State*.

51) A eficiência é a nota simbólica pós-moderna utilizada pelo Estado (e pelos governos) como instrumento de legitimação. Nesse contexto, também o Poder Judiciário deve buscar sua aceitação e acatamento no exercício jurisdicional rápido, seguro e adequado (“justo”).

52) O dever de eficiência tem imposto à Administração, inclusive judiciária, a superação do regime burocrático formal legitimado pelo procedimento pelo regime gerencial material (pragmático) legitimado pelo resultado. Essa superação materializa-se no deslocamento do foco do interesse administrativo do Estado para o cidadão.

53) A nova administração da justiça exige aumento de produtividade global, de celeridade e redução do estoque (processos em tramitação); uso de critérios objetivos de avaliação de desempenho e aferição da satisfação dos clientes. Insere-se na chamada quarta era da “qualidade”: a da gestão estratégica na qual o destinatário do produto da instituição (decisões “justas”/processos em tempo adequado) transforma-se no foco da atuação.

54) A tradição cultural disseminada no Brasil é de que ocupar uma função pública é transformar-se em “autoridade”, adquirir uma “marca de nobreza”, não em instrumento para servir pessoas. Esse costume enseja não só a desconexão do servidor público com os

interesses e necessidades do povo, como a falsa sensação de superioridade pela distinção da posição burocrática que ocupa e o tratamento que a função lhe confere. Isto leva à despreocupação com o desempenho e a satisfação do usuário. Essa tradição cultural, somada à debilidade das instituições, ao baixo nível de organização e participação da sociedade civil e ao baixo nível de expectativa quanto à atuação do Estado explicam a dificuldade de o conceito de *accountability* – conceito-chave no estudo da administração e da prestação de serviço público – ser assimilado pela Administração Pública brasileira.

55) A gestão eficiente está fundada na capacidade de incentivar, qualificar e promover condições de trabalho favoráveis à boa prestação de serviços.

56) A inovação, elemento essencial à boa gestão, decorrerá do trabalho árduo de revisão do quanto e como feito anteriormente, o que norteará o que deverá/poderá ser feito futuramente; da intensa busca pela qualidade; da obstinação no alcance de metas individuais e gerais sempre no afã de satisfazer o público externo.

57) Alto desempenho é ostentar indicadores que revelem a execução das metas estabelecidas e o progresso em torno dos níveis históricos. Os indicadores relativos aos processos são elementos para identificação de eficiência, ou “alto desempenho”, de uma unidade jurisdicional.

58) A investigação da 10ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado do Ceará, de competência cível, no período compreendido entre 7 de janeiro de 2006 e 19 de dezembro de 2010, que abrange cinco anos judiciais, permitiu a identificação e análise das inovações gerenciais implementadas e dos resultados alcançados.

59) A expressiva redução do acervo de processos da 10ª Vara no período sob análise revela o gradual ganho de eficiência, resultado das práticas inovadoras, tais como: diagnóstico prévio, formação e qualificação da equipe, uniformização de padrões e procedimentos, reestruturação informal dos setores da vara, treinamento de pessoal, uniformização de rotinas, padronização de expedientes, “conectividade” com os demais operadores do direito.

60) A melhoria do desempenho da unidade jurisdicional e a satisfação do jurisdicionado e operadores foram comprovadas pelos resultados alcançados em duas pesquisas de satisfação (2008 e 2011).

61) A experiência obtida na gestão da 10ª vara pode ser replicada em outras unidades jurisdicionais congêneres no país com apreciável ganho de produtividade e eficiência.

62) A forma mais adequada de efetivação do direito fundamental à razoável duração do processo e cumprimento do princípio administrativo da eficiência, cânones do Estado

democrático de Direito, é a reformulação da gestão judiciária e a persecução da melhoria de desempenho.

REFERÊNCIAS

ANDREOLA, Susana Cordenonsi. Tratados internacionais no Direito Brasileiro e argentino. **Revista de Direito Constitucional e internacional**. São Paulo, n. 67, p. 279-318, abr.-jun. 2009.

ANNONI, Danielle. **Direitos Humanos e acesso à Justiça no direito internacional**. Curitiba: Juruá, 2003.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

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

AVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios** - da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2006.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, out./nov./dez., 2005. p. 23. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-4-OUTUBRO-2005-HUMBERTO%20AVILA.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2011.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O futuro da justiça: alguns mitos. **Revista de Processo**. São Paulo, a. 26, n. 102, p. 228-237, abr.-jun. 2001.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BATISTA DA SILVA, Ovídio A. **Curso de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, v. 1, t. 1.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação, tese**. São Paulo: Atlas, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRAGA, Valeschka e Silva. **Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. **O princípio da eficiência na administração da justiça**. São Paulo: RCS Editora, 2007.

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

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça e a função do jurista em nossa época. **Revista de Processo**. São Paulo, a 16 n. 61, p. 144-160, jan./mar. 1991.

CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. n. 24(2), p. 30-50, fev/abr, 1990.

CASTRO. Carlos Roberto Siqueira. **A Constituição aberta e os direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. **O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CASTRO JÚNIOR, João Batista de; REITER, Bernd. Continuidade e mudança no Brasil: os legados do Bacharelismo. **Revista Direito Federal**, da Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE. Brasília, n. 88, p. 81-101, Abr/jun 2007.

CHIARLONI. Sergio. *Giusto processo, garanzie processuali, giustizia della decisione*. **Revista de Processo**. São Paulo, a. 32, n. 152, p. 87-108, out. 2007.

CODE, Michael Allan. *Trial within a reasonable time*. Toronto: Carswell Publishing, 1992.
COMOGLIO, Luigi Paolo. *Il “giusto processo” civile in Italia e in Europa*. **Revista de Processo**. São Paulo, a. 29, n. 116, p. 97-158, jul./ago. 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A Justiça em Números**: indicadores estatísticos do Poder Judiciário Brasileiro.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. A Corte Interamericana de Direitos Humanos – 25 anos. Costa Rica: Corte IDH, mar. 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso do Massacre de Puerto Bello *versus* Colômbia, sentença de 31 de janeiro de 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS Caso López Alvarez *versus* Honduras, sentença de 1º de fevereiro de 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Baldeón García *versus* Perú, sentença de 6 de abril de 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ximenes Lopes *versus* Brasil, Sentença de 4 de julho de 2006.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: ANTEPROJETO/Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, Presidência, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juízes**. São Paulo: Saraiva: 1996.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. A questão do prazo razoável da duração do processo. **Revista do CEJ**. Brasília, a. XIV, nº 48, p. 4-13, jan./mar. 2010.

DEL VECCHIO. Giorgio. **Lições de Filosofia do Direito**. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1979.

DIAS, Jefferson Aparecido Dias. **Princípio da eficiência e moralidade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2008.

DIAS, Rogério A. Correia. **Administração da justiça: a gestão pela qualidade total**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2004.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. Direito à jurisdição eficiente e garantia da razoável duração do processo na Reforma do Judiciário. **Revista de Processo**. São Paulo, a. 30, n. 128, p.164-174, out. 2005.

DIAS JÚNIOR, José Armando Pontes. Princípios, regras e proporcionalidade: análise e síntese das críticas às teorias de Ronald Dworkin e Robert Alexy. **Revista NOMOS**. Fortaleza, v. 27, p. 177-201, jul./dez., 2007.

DIMITRI, Dimoulis; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Reforma do Código de Processo Civil**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **A Instrumentalidade do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1987.

DUARTE, Ronnie Preuss. **Garantia de acesso à justiça: os direitos processuais fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FARIA, José Eduardo de. Transcrição da palestra “Cooperação Judiciária Internacional”. Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR e Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE. **Seminário Cooperação Judicial Internacional**: São Paulo, 2001.

FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. **Poder Judiciário e(m) crise**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2008.

FERRY, Luc. **A sabedoria dos mitos gregos: aprender à viver II**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

_____. **Aprender a viver**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinicius. **Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. **Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. Barueri, SP: Manole, 2003.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de aceleração do processo**. Campinas: Lemos & Cruz Livraria e Editora, 2003.

GIANNETTI, Eduardo. **O valor do amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GOUVÊA, Marcos Antônio Maselli de Pinheiro. O princípio da razoabilidade na jurisprudência contemporânea da Cortes Norte-americanas. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. V, p. 93-124, mai./ago. 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; e WATANABE, Kazuo (coords.). **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Ensaio de teoria constitucional**. Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará (UFC): Fortaleza, 1989.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

HART, Herbert L.A.. **O conceito de direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Fatores de produtividade: proposta de avaliação do desempenho do magistrado federal. In: **Administração da justiça Federal: Concurso de Monografias – 2004**. Série Monografias do CEJ, v. 10. Brasília: CJF, 2005, p. 9-58.

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

IRTI, Natalino. *Significato giuridico dell'effettività*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990.

_____. **Teoria Pura do Direito**. Coimbra: Arménio Amado Aditora, 1984.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A Razoável Duração do Processo**. Salvador: Jus Podivm, 2009.

_____. As consequências da inclusão do princípio da razoável duração do processo na Constituição Federal de 1988. **Revista Dialética de Direito Processual**. São Paulo, nº 73, p. 47-52, abr. 2009.

_____. Hierarquia dos tratados internacionais em face do ordenamento jurídico interno: um estudo sobre a jurisprudência do STF. **Revista da ESMAFE 5ª Região**. Recife, n. 14, p. 145-163, mar. 2007.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição política ?** São Paulo: Editora Global, 1987.

LIMA, Maria Rosynete. **Devido processo legal**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.

LOPES, Mônica Sette. Paradoxos da morosidade: relato à mão livre. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 44, nº 175, p. 93-108, jul./set. 2007.

MACIEIRA, Maria Elisa. A mudança organizacional e a necessária implementação de práticas inovadoras de gestão no Poder Judiciário. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 22, fev. 2008. Disponível em: < http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao022/maria_macieira.html >. Acesso em: 16 mar. 2011.

MALUSCHKE, Günter. A dignidade humana como princípio ético-jurídico. **Nomos - Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**. Fortaleza, v. 27, p. 95-117, jul./dez. 2007/2.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas: 2008.

MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. **Dignidade da pessoa humana – princípio Constitucional fundamental**. Curitiba: Juruá, 2003.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Sistema Regional Europeu de proteção dos direitos humanos. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 406, p. 325-347, nov.-dez. 2009.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Gustavo Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENEZES, Joyceane Bezerra de (Org.). **Dimensões da personalidade no ordenamento constitucional brasileiro**. Florianópolis-SC: Editora Conceito, 2010.

MESQUITA, Daniel Augusto. Incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro: interpretação da Constituição Federal pelo STF e consequências da EC 45/2004 na proteção dos direitos fundamentais. **Instituto Brasiliense de Direito Público**. Brasília, v. 2, nº 12, p. 1-17, out/dez 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Diagnóstico do Poder Judiciário**. Brasil: 2004.

MITIDIERO, Daniel. **Processo Civil e Estado constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil: crise de eficiência**. Curitiba: Juruá, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Reforma do Estado e o Poder Judiciário. **Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 1, nº 3, p. 198-211, jul./set. 1998.

NASSIF, Elaine Noronha. Princípios jurídicos no pensamento de Alexy e de Dworkin. **Revista Gênese**. Curitiba, n. 123, p. 335-340, março 2003.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1992.

NICOLITT, André Luiz. **A duração razoável do processo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. Os direitos fundamentais à efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica. **Revista de Processo**, v. 155. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 11-26, jan. 2008.

OLIVEIRA, Pedro Miranda de. Concepções sobre acesso à justiça. **Revista Dialética de Direito Processual**. n. 82. São Paulo: Dialética, p. 43-53, jan 2010.

PALMER, Richard E.. **Hermenêutica**. Lisboa: Edições 70, 2006.

PEDRON, Flávio Quinaud. Comentário sobre as interpretações de Alexy e Dworkin. **Revista CEJ**. Brasília, n. 30, p. 70-80, jul./set., 2005.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Reforma do Judiciário: problemas, desafios e perspectivas**. São Paulo: IDESP, 2001.

PIOVESAN, Flávia. “Direitos Humanos e a jurisdição constitucional internacional” in **Constituição e Democracia: Estudos em Homenagem ao Prof. J.J Canotilho**, São Paulo: Malheiros, 2006.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** [1934]. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, s/d.

_____. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960, t. V.

RAMOS, Carlos Henrique. **Processo Civil e o princípio da duração razoável do processo**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. A Reforma do Poder Judiciário sob a ótica do Governo Federal. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2), 127-136, abr./jun. 2005.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2005.

RIGHI, Eduardo. Regime jurídico do direito fundamental ao justo processo nos provimentos de urgência. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 403, p. 185-237, mai.-jun. 2009.

_____. O direito fundamental à razoável duração do processo e a proibição de liminares. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 399, p. 65- 83, set.-out. 2008.

_____. **Direito fundamental ao justo processo nas tutelas de urgência**. Curitiba: Juruá, 2007.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

ROMEIRO, Márcio Anatole de Sousa. Celeridade ou duração razoável do processo: do princípio ao direito. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 397, p. 221-246, mai./jun., 2008.

ROSITO, Francisco. O princípio da duração razoável do processo sob a perspectiva axiológica. **Revista de Processo**, v. 161. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 21-38, jul. 2008.

ROSSI, Alexandre Luiz Bernardi; e MESQUITA, Gil Ferreira de (coords.). **Maioridade Constitucional: estudos em comemoração aos dezoito anos da Constituição Federal de 1988**. Campinas: Lemos & Cruz Livraria e Editora, 2007.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **Uma Introdução ao Estudo da Justiça**. São Paulo: Editora Sumaré, 1995.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública**. São Paulo: LTr, 2003.

SANTOS. Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS MELO, João Paulo dos. **Duração razoável do processo**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHWABE, Jürgen. **Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão.** Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

SILVA, Carlos Henrique do Carmo. Verbete “Tempo” in *Logos - Enciclopédia Luso-Brasileira de Filosofia*. Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo, 1992, v. 5.

SILVA, Enio Moraes. A garantia constitucional da razoável duração do processo e a defesa do Estado. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, a. 43, nº 172, 23-35, out./dez. 2006.

SILVA, José Afonso da. **Comentários contextuais à Constituição.** São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, v. 212, p. 89-94, abr./jun.1998.

SILVEIRA, Fabiana Rodrigues. **A morosidade no Poder Judiciário e seus reflexos econômicos.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2007.

TAKOI, Sérgio Massaru. A luta pela razoável duração do processo (efetivação do art. 5º, LXXVIII, da CF/1988). **Revista de Direito Constitucional e Internacional.** São Paulo. a. 18, nº 70, p. 225-238, jan./mar. 2010.

TESSLER, Marga Inge Barth. O conteúdo da idéia de alto desempenho na gestão pública. **Revista de Doutrina da 4ª Região.** Porto Alegre, nº 9, Nov. 2005. disponível em <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao009/marga_tessler.htm>. Acesso em: 10 mar. 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. **Arquivos do Ministério da Justiça.** Brasília, v. 46, n. 182, p. 27-54, jul./dez. 1993.

TUCCI, Rogério Lauria; TUCCI, José Rogério Cruz e. **Devido processo legal e tutela jurisdicional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. **Constituição de 1988 e processo: regramentos e garantias constitucionais do processo.** São Paulo: Saraiva, 1989.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da Norma Jurídica.** Rio de Janeiro: Forense, 1978.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Da Duração Razoável do Processo. **Revista Dialética de Direito Processual**. São Paulo, n. 34, p. 53-68, jan. 2006.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1997.

_____. **O Perfil do Magistrado Brasileiro, Projeto Diagnóstico da Justiça**. AMB/IUPERJ, 1996.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Otávio Campos e FERREIRA, William Santos (coords.). **Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/ 2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

WORLD BANK. **Brazil Making Justice Count: Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil**. 2004.

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**, v. 192. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 241-268, fev. 2011.

_____. A crise da Justiça e do processo e a garantia do prazo razoável. **Revista de Processo**, v. 112. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 240-267, out./dez. 2003.