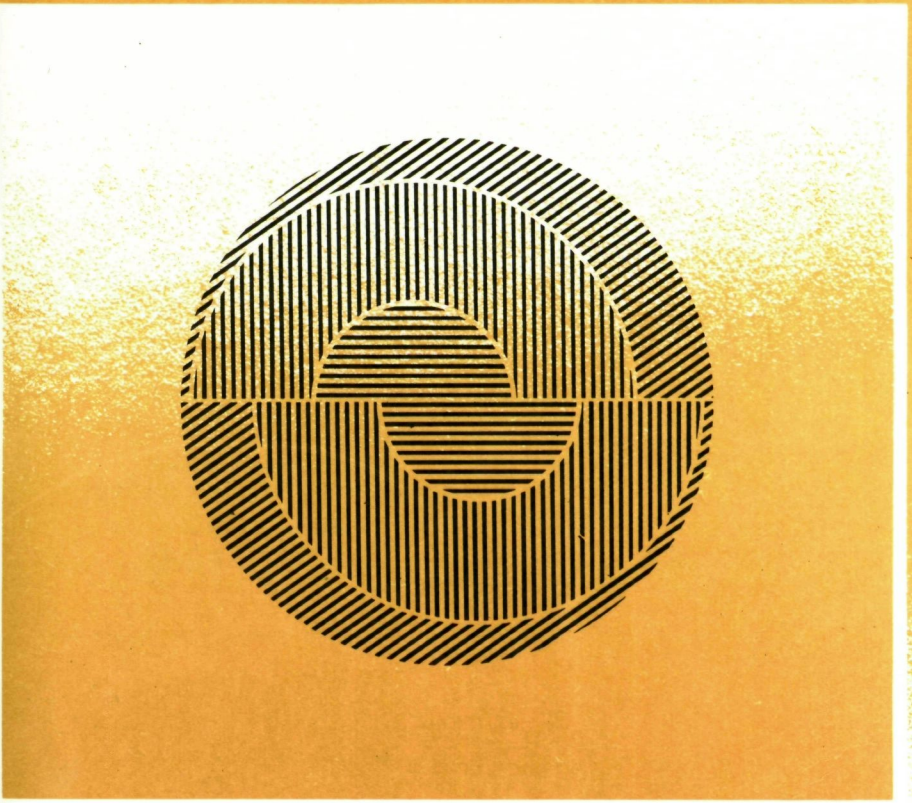
REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1988

ANO 25 • NÚMERO 100

Programa de desenvolvimento para uma alta administração da justiça (*)

EVANDRO GUEIROS LEITE

Presidente do Tribunal Federal de Recursos
e do Conselho da Justiça Federal

SUMÁRIO

1. Uma proposta de reforma para a Justiça Federal — 2. Providências já adotadas — 3. Medidas sugeridas — 4. Programa de modernização da Justiça Federal — 4.1. Escolas de Magistratura — 4.2. Projeto especial: Programa de Desenvolvimento para uma Alta Administração da Justiça.

1. *Uma proposta de reforma para a Justiça Federal*

O Conselho da Justiça Federal, órgão do Tribunal Federal de Recursos incumbido de presidir e administrar a Justiça Federal de primeiro grau (1), aprovou Projeto de Intercâmbio Internacional destinado a con-

(*) Conferência proferida no I Simpósio sobre a Modernização da Justiça Federal, Belo Horizonte, 17 a 20 de março de 1988.

(1) RITFR, art. 45 — "O Conselho da Justiça Federal é o órgão do Tribunal incumbido de presidir a administração da Justiça Federal de primeira instância (art. 7º)" (*caput*).

ceber uma nova estrutura orgânica para aquela justiça, aproveitando a transição preconizada (2).

Cogitava-se de propiciar à atividade judicante de primeira instância mediante pesquisas, diagnoses e análises do material coligido, maior eficiência, presteza e segurança na outorga da tutela judicial, quando a reforma institucional, já sugerida pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (3), previa a criação de tribunais regionais e de varas federais localizadas em cidades do interior, medida de adequação das estruturas daquela justiça à nossa realidade de vida.

Essa realidade de vida revela-se na estatística dos processos em curso e nas projeções feitas para um futuro próximo, prevendo-se, a partir dos números atuais (223.368 processos distribuídos), um aumento de 48% correspondente a 107.000 feitos, para o período que vai de 1988 a 1989, isto é, de 330.000 processos, considerando-se apenas as varas já instaladas.

2. *Providências já adotadas*

O CJF, antecipando-se à reforma institucional, empenhou-se na solução dos problemas *atuais*, criando novas varas e interiorizando-as, algumas delas especializadas em questões agrárias e por isso mesmo localizadas em áreas mais conturbadas pelas disputas fundiárias. Também intensificou a realização de concursos para juízes, conseguindo preencher as cinqüenta e nove vagas existentes, inclusive nos grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro, de onde promanam cerca de 70% dos processos que sobem ao Tribunal Federal de Recursos (4).

3. *Medidas sugeridas*

A par desses problemas instantes, o Conselho, valendo-se de uma comissão de ministros da Corte, encarregada do acompanhamento da transição institucional na área do Poder Judiciário, procurou contribuir para o aperfeiçoamento do sistema que nascia com as inovações anunciadas (5), dentre outras, a extinção do TFR e a criação do Tribunal Superior de Justiça e dos Tribunais Regionias Federais que, em número de cinco, filtrariam, pela sua competência originária e recursal, substanciosa par-

---

(2) PR/JF — nº 90/70.

(3) Projeto dos 50 Notáveis.

(4) Em anexo: Estatística atual; projeção para o futuro — 1ª instância; número de novas varas — e as leis; número de processos distribuídos ao TFR.

(5) Emendas da Comissão de Ministros do TFR.

cela dos feitos oriundos do primeiro grau e atualmente julgados pelo TFR e, futuramente, pelo STJ, com ponderável aumento competencial ([6]).

A comissão de ministros do TFR teve a grande maioria das suas sugestões acolhida nas Comissões Temáticas e de Sistematização, sobressaindo, entre outras não menos importantes, a emenda supressiva da relevância da questão federal, que era da competência do Supremo Tribunal Federal. Assim fez para evitar que, além das decisões em matéria constitucional, as demais proferidas pelo novo STJ passassem a ser controladas pelo STF, transformando aquele num tribunal de *passagem*, assim com o imperdoável aumento de mais uma instância julgadora superior.

Essa inovação suprimiu do nosso sistema o símile norte-americano do *writ of certiorari*, espécie de remédio processual discricionário do *common law*, do qual se vale, com vantagem, a Suprema Corte dos Estados Unidos, desde o *Judiciary Act, de 1925*, para evitar o *back log* da sua pauta de julgamentos, por isso que mais de 80% dos casos ficavam encerrados no juízo de admissibilidade preliminar, espécie de triagem daqueles considerados suficientemente importantes ou significativos *(important or meritorious)* para justificar uma nova revisão.

Não fomos felizes, porém, na transferência, do Supremo Tribunal Federal para o Superior Tribunal de Justiça, da representação para interpretação de lei ou ato normativo federal (artigo 126, I, do projeto), com o que pretendíamos harmonizar o texto e evitar decisões contraditórias, porquanto ao STF compete a guarda da Constituição (art. 126) e ao STJ velar pela vigência e uniformização interpretativa da lei federal (art. 129, III).

Se assim permanecer, haverá a possibilidade de conflito insuperável entre as decisões das duas Cortes, pois uma mesma lei poderá ser objeto de interpretação, em tese, pelo STF, e de outra, eventualmente diversa, do STJ, ao examinar casos concretos. Ao contrário do que acontece atualmente, o STF não mais poderá legislar sobre matéria processual. Por isso o art. 187, do seu Regimento Interno, que dá força vinculativa a tais decisões, não mais terá aplicação ([7]).

Não fomos felizes, tampouco, na sugestão que se tornou emenda aditiva e pertinente à substituição, em certos casos, da sentença clássica (norma individual) pelas sentenças normativas, jurisprudência vinculante, atos qua-

---

(6) Sugestão da Comissão de Ministros do TFR que resultou nas Emendas nºs 1.007, 1.504, 1.078, 1.079, 1.338 e 2.028/2.030, com posterior requerimento de fusão das proposições.

(7) Sugestão da Comissão de Ministros do TFR que resultou nas Emendas nºs 22, 395, 739, 1.008/1.009, 1.165, 1.845 e 1.874, com posterior requerimento de fusão das proposições.

se legislativos e atos plenamente legislativos ([8]). Prevaleceu o liberalismo ortodoxo de KELSEN, que circunscreve ao tipo de sentença todas as decisões judiciais, isto é, aquelas que não estendem os seus efeitos aos casos iguais.

É sabido, hodiernamente, que os Poderes do Estado definem-se, sob o ponto de vista formal ou orgânico, pela estruturação e competência que lhes tenha atribuído determinada organização constitucional. Daí por que decisões judiciais iterativas não deveriam ser recusadas pela Administração, que com isso obriga o Judiciário a repetir, ao infinito, os mesmos e batidos julgamentos. O traço vinculante dos precedentes, como ocorre nos Estados Unidos, Inglaterra e Canadá, seriam os *stare decisis et non quieta movere*, inspirados na *boa razão*, a qual por sábia lei nos foi trazida de Portugal com esse nome, em 1769, e já previa a existência dos *Assentos* com força de lei da velha Casa de Suplicação de Lisboa.

Não fomos mais felizes na tentativa de solucionar o anacrônico sistema dos pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual e municipal, mediante precatórios e em virtude de sentenças judiciárias. Não se sensibilizaram os constituintes com a necessidade de revisão do art. 117 da CF ([9]) para retirar-se aos presidentes dos tribunais essa tarefa anômala de *agentes* do Tesouro. Propunha-se a supressão das dotações orçamentárias, dada a sua inconveniência, por vários motivos, a saber:

a) insuficiência das dotações, geradoras de atraso no pagamento dos precatórios;

b) atualizações monetárias sucessivas das quantias originárias ou dos saldos decorrentes dos atrasos de pagamento ([10]);

c) reabertura das execuções já encerradas, com o retorno dos processos aos tribunais para novos cálculos, homologações e recursos, sendo que somente no TFR tais feitos atingem a mais de vinte mil;

---

(8) Emenda do Senador JOSÉ IGNÁCIO.

(9) CF, art. 117 — "Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extraorçamentários abertos para esse fim (*caput*).

§ 1º — (*omissis*).

§ 2º — As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Caberá ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exeqüenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades de depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito".

(10) STF — Súmula nº 561.

d) superposição de dotações orçamentárias, causando a impressão de que os tribunais participam da programação financeira do Tesouro Nacional em maiores percentuais, quando na verdade a disponibilidade dessas riquezas fluxas e inconstantes é retirada do Tesouro e transferida para o Banco do Brasil ou Caixa Econômica, onde não rendem juros nem sofrem correção monetária.

4. *Programa de modernização da Justiça Federal*

Embora as estruturas do Poder Judiciário já estejam lançadas no projeto da nova Constituição, ao Conselho da Justiça Federal, como unidade de supervisão administrativa, integrante da estrutura do TFR e do futuro STJ ([11]), caberá implementar o programa global a que se propôs, sem dispensar a experiência organizacional e operacional de outros países.

Por isso este Simpósio reveste-se de cunho internacional e visa ao estabelecimento de um programa global de modernização da Justiça Federal, primeiro passo que tem o suporte técnico e o apoio financeiro do PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e do CENDEC — Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico, órgão integrante do IPEA — Instituto de Planejamento Econômico e Social, fundação vinculada à SEPLAN — Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

O PNUD encontra-se representado pelo Dr. Peter Koenz, Representante Residente das Nações Unidas no Brasil. O CENDEC, pelo seu diretor Dr. João Vicente Abreu Neto.

Votado, no CIF, como *projeto* a ser implantado, teve ele a sua semente lançada em terra fértil pelo honorável ANTONIO BRANCACCIO, Presidente da Corte Suprema de Cassação da Itália, quando visitou o Brasil em meados de agosto de 1986.

Dele foi dito, com inteira justiça, que, no marco das atividades do Projeto BRA/87/025, tomaram-se em conta as recomendações de ANTONIO BRANCACCIO ([12]), resultantes da sua experiência brasileira, quando aqui esteve em 1986.

O CENDEC é um órgão governamental moderno de treinamento e de reflexão. Atua em termos de conteúdo de programas, metodologias e enfoques, supletivamente aos cursos universitários. Dentro destas características, o CENDEC entra no mérito das questões. Não é um simples implementador de idéias alheias. Próximo à realidade, não convive, dentro do Governo, com a mera doutrinação ou com a chamada verdade *chapa-branca* ([13]).

---

(11) Projeto de Constituição (A), art. 129, parágrafo único.

(12) Carta de 10-2-88. Ref. P/256, File BRA/87/025.

(13) Expressão que, por extensão, vem a ser, no caso, a *verdade oficial*.

Com espírito prático, concentra-se em projetos desenvolvidos de acordo com a técnica do aprender-fazendo.

O CENDEC afina, pois, com a atuação do PNUD, na área da estrutura básica do Projeto. Assim, deixando-se de lado os níveis constitucional e normativo-processual, cuidemos de uma visão comparativa de técnicas gerenciais e estruturas adequadas aos órgãos do Poder Judiciário, pela capacitação de recursos humanos, padrões de desempenho, aferição de eficácia da tutela jurisdicional, mudanças comportamentais, política gogovernamental, programas de treinamento para juízes, assessores e técnicos, acordos de cooperação técnica com instituições e centros de Estados soberanos e nossas próprias unidades federativas, estratégias adotadas na modernização de sistemas judiciários, elaboração de relatórios técnicos, obtenção e organização de acervos bibliográficos e seleção de clientela-alvo para os programas de treinamento ([14]).

ANTONIO BRANCACCIO abordou esse tema na conferência que proferiu no Tribunal Federal de Recursos ([15]) em 1986. Ele enfatizou a necessidade do ataque metodológico aos problemas da Magistratura, no dizer que o modo de enfrentar os problemas é mais importante do que a solução específica dos mesmos. As intervenções não devem acontecer apenas para corrigir problemas, mas para preveni-los. Embora não se esteja diante de um quadro completo de objetivos e de exigências, que possibilitem a intervenção corretiva, o certo é fazer-se um programa de objetivos. Essa estratégia não atuaria apenas no âmbito dos negócios, mas seria igualmente aplicável no campo de Justiça, pela *programação* como um contato mutável e afinado com as mudanças sobre as quais se deve operar: estabelecimento de objetivos, estudo de meios e visão orgânica.

A *programação* não seria apenas a procura da verdade livresca, embora seja ela parte do nosso patrimônio cultural. Mas sim a combinação do *ativismo*, no sentido da *previsão* já recomendada por CAPPELETTI ([16]) e das técnicas gerenciais, do que é modelo o *Federal Judicial Center*, em Washington, que tem por finalidade a introdução de técnicas gerenciais na gestão dos órgãos judiciários. Acresce dizer que um programa tem seu fundamento na cultura interdisciplinar, sociológica, econômica, psicológica, demográfica.

Daí por que, ainda segundo a visão de ANTONIO BRANCACCIO, para implantarem-se programas desse tipo, devem ser criados organismos

---

(14) À semelhança do que já ocorre na Argentina, cuja Secretaria de Justiça já apresentou trabalho preparatório, compreendendo Projeto de Reforma da Administração da Justiça e Sistema Argentino de Informática Jurídica.

(15) Conferência do Min. ANTONIO BRANCACCIO, da Suprema Corte de Cassação da Itália — Brasília, 21-8-1986 — Trad. do italiano pela Dra. LUISA ANDREONI CHAVES, Assessora da Comissão nomeada por decisão do CJF.

(16) CAPPELETTI, Florence. *Access to Justice Project.*

especializados, que os elaborem, desenvolvam e difundam, escolhendo e mantendo componentes de adequada cultura, enquanto que aos órgãos tradicionais caberia apenas dirigir e supervisionar tais programas, como departamentos autônomos dentro de suas próprias estruturas.

4.1. *Escolas de Magistratura*

Os órgãos tradicionais seriam as Escolas de Magistratura e os Centros de Estudos Judiciários, que se esgotam na revisão das disciplinas comuns a uma Faculdade de Direito, mas nem sempre são verdadeiras instituições de *reflexão* sobre a Justiça ou de *aplicação* judiciária, na alusão de CARDOZO à função judicial como eminentemente criadora e não apenas mecânica ([17]).

A criação de Escolas e de Cursos desse tipo, já empreendida por alguns dos nossos Tribunais de Justiça ([18]), tem preenchido, como objetivos específicos, a preparação de candidatos aos concursos de juiz, a atualização e o aperfeiçoamento dos magistrados na carreira. Embora inspiradas pelo modelo francês, da Escola Nacional de Magistratura, criada em 1958, as nossas instituições parecem haver-se fixado, tão-só, na modalidade de *formação permanente* dos magistrados. A *formação permanente* é comparável aos seminários, congressos ou encontros, sob a forma de sessões nacionais e regionais organizadas a partir de temas previamente definidos. Essas reuniões, na sua maioria de bom nível, têm sofrido, na França, como aqui, críticas à forma de apresentação. A técnica clássica da aula expositiva, também chamada *magistral*, tem sido contestada porque alheia ao domínio de uma pedagogia equilibrada entre a teoria e a prática ([19]).

Seria injusto, porém, deixar de resgatar o avanço dos nossos simpósios jurídicos, oficiais ou avulsos, que indubitavelmente cooperam para a *formação permanente* dos juízes que os integram. Já temos orientação de há muito consolidada, no sentido de que a reflexão e o debate estejam presentes nessas reuniões, das quais resultam qualificados repertórios de indiscutível apoio pedagógico.

Esta será, fora de dúvida, a contribuição deste Simpósio Internacional sobre a Modernização da Justiça Federal ou de qualquer outra Justiça e que acredito se revista de um maior e definitivo alcance.

---

(17) EDUARDO DE OLIVEIRA LEITE. Uma Escola Nacional de Magistratura: o modelo francês. *Revista da Associação dos Magistrados do Paraná*, nº 44, pp. 33 e 85.

(18) Escola de Magistratura do Estado do Paraná; Escola Superior da Magistratura Nacional, no Rio de Janeiro; Escola Superior da Magistratura do Estado do Pará; Escola Judicial Edésio Fernandes, MG.

(19) EDUARDO DE OLIVEIRA LEITE. *Ob. cit.*, pp. 41/42.

Além do que está previsto na CF vigente — art. 144, I — ([20]), na Lei Orgânica da Magistratura Nacional — arts. 26, § 2.º e 78, § 1.º — ([21]), e consta, também, de dezessete referências no Projeto de Constituição (A) ([22]), cabe-nos, à semelhança da Escola Nacional de Magistratura francesa (ENM), oferecer aos magistrados, uma vez na carreira, uma *formação especializada e complementar*, sob a forma de estágios ou seminários. Segundo EDUARDO DE OLIVEIRA LEITE ([23]), a ação pedagógica adaptada às reais necessidades da época e aliada à excelência dos temas escolhidos tem permitido aos participantes dessa formação especializada confrontar e aperfeiçoar suas experiências profissionais, ao mesmo tempo que lhes tem garantido o benefício de uma grande abertura sobre todos os setores da vida administrativa, econômica e social.

A variedade e a atualidade dos temas já registrados naquela Escola confirmam a seriedade dos estudos. A Responsabilidade Médica, O Fenômeno da Delinqüência, A Validade da Autoridade Paterna, As Fraudes Fiscais, A Psiquiatria, O Direito de Concorrência. Os estudos gerais envolvem, entre as matérias, a informática judiciária e de gestão. Quanto aos idiomas estrangeiros, professores garantem cursos aos alunos interessados. E há uma seção internacional encarregada de organizar, através de diversas atividades pedagógicas e estágios, a formação e o aperfeiçoamento de estagiários estrangeiros. O objetivo da seção internacional não é propor um modelo de magistrado, mas provocar e desenvolver, pelo método comparativo, as capacidades de reflexão e decisão indispensáveis ao juiz, pois a diversidade de alunos é motivo de confrontos de idéias e culturas.

Dizia RENÉ DAVID ([24]):

> "Não existe verdadeira cultura jurídica, no mundo atual, que se possa isolar no estudo de um único direito Nacional."

---

(20) "Os Estados organizarão a sua justiça, observados os arts. 113 a 117 desta Constituição, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional e os dispositivos seguintes: I — o ingresso na magistratura de carreira dar-se-á mediante concurso público de provas e títulos, realizado pelo Tribunal de Justiça, com a participação do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, podendo a lei exigir dos candidatos prova de habilitação em curso de preparação para a magistratura; a indicação dos candidatos far-se-á, sempre que possível, em lista tríplice."

(21) § 2º Não se considera exercício do cargo o desempenho de função docente em curso oficial de preparação para judicatura ou aperfeiçoamento de magistrados.

§ 1º A lei pode exigir dos candidatos, para a inscrição no concurso, título de habilitação em curso oficial de preparação para a magistratura.

(22) Projeto de Constituição (A), pp. 22, 24, 26, 29, 36, 41/44, 46/47, 49, 61/62, 90, 103, 146 e 148.

(23) EDUARDO DE OLIVEIRA LEITE, *ob. cit.*, p. 42.

(24) RENÉ DAVID, *apud* Oliveira Leite, p. 44.

4.2. *Projeto especial: Programa de Desenvolvimento para uma Alta Administração da Justiça*

Permito-me, porém, ir mais longe dentro do tema, pois a própria ENM já é antiga de 1958.

Penso no nosso afastamento paulatino da atuação tradicional, substituindo-a pela instituição de *Projetos Especiais*, conforme previsto na Área III das linhas de atuação do CENDEC ([25]).

Cuido, especificamente, da adaptação da idéia básica do presente programa a um *Programa de Desenvolvimento para uma Alta Administração da Justiça*, à semelhança, *mutatis mutandis*, do que ocorre no âmbito empresarial. Tenho, como ponto de referência, o modelo do MBA Executivo (*Master Business and Administration*), já implementado no Brasil pelo Instituto Empresarial de Administração — IEAD e pelo Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração da UFRJ — COPPEAD ([26]).

Concebido como programa de desenvolvimento gerencial, o MBA executivo é instrumento de formação básica, orientado para o executivo consciente da sua evolução profissional e do aprimoramento de sua habilidade gerencial, em meio de carreira e cuja experiência geralmente é voltada para uma única área de atividade.

A troca de experiências entre os participantes é fundamental na formação generalista. O método de ensino é baseado na análise dos casos e na tomada de decisões em grupo. Esse processo pedagógico aprimora a capacidade de inter-relacionamento, afina a habilidade de julgar, de persuadir e de articular idéias.

O sistema objetiva, para os seus participantes, dotá-los de uma gama de conceitos que possa ajudá-los na análise de problemas, levando-os à tomada de decisões; mostrar-lhes a complexidade das inter-relações nas diversas áreas funcionais; a integração dos diferentes objetivos dessas áreas, no interesse da instituição como um todo; familiarizá-los com as complexidades da posição de topo; ampliar o marco de referência do participante em relação ao ambiente no qual desenvolve as suas atividades, nos campos econômico, político, social e ecológico.

Destaco do conteúdo de tais cursos um dos seus principais tópicos: a análise de decisões, que se decompõe (a) na árvore da decisão: (b) na probabilidade de risco ou erro; (c) na determinação e uso de distribuições contínuas de probabilidades; (d) na simulação da análise de decisões comple-

---

(25) O que é o CENDEC — Área de Projetos.

(26) MBA executivo.

xas; (e) na alocação de recursos escassos; (f) nos modelos para planejamento; (g) na previsão.

Além disso, seguem-se, nas suas linhas mais complexas, os sistemas de informação, o comportamento organizacional e a gerência de recursos humanos. Salientam-se a satisfação e motivação individuais, a gerência dos conflitos e das crises, o desempenho social e a auditoria de pessoal.

O Juiz WLADIMIR PASSOS DE FREITAS ([27]) escreveu que o bom juiz não se deve limitar aos estudos do direito. Ele é a figura central na busca de soluções. Recomenda, ao falar de sua atividade administrativa, que deveria reger-se por planos e estudos específicos, sobre o que nada existe nas revistas especializadas. A sua participação é imprescindível no relacionamento humano com os seus auxiliares, os advogados e as partes. Para o juiz convergem todos os problemas.

Para ser líder precisa ser um bom executivo.

VICENTE BLASI ([28]) fala da Corte Suprema dos Estados Unidos como instrumento de mudanças sociais, protótipo de um tribunal *ativista*. De um presidente a outro aquela Corte passou por juízes que, entrando com presteza nos casos, resolveram as crises e beneficiaram o regime. Outros, abstratos e pragmáticos, em ajustamento *ad hoc* reformularam conflitos políticos por algum tempo e que posteriormente renasceram no centro de novas disputas.

Por tudo isto impõe-se uma mudança de metodologia.

Citado em tema histórico, WILSON disse que "the Constitution was not to meant to hold the Government back to the time of horses anda wagons" ([29]).

É bem certo que as inovações nem sempre são bem aceitas. Se são ruins, é válido o contra-estímulo. Mas se comprovadamente boas, que não se arreceiem os inovadores.

Em conversa com um alto executivo norte-americano, perguntei-lhe por que se mostrava contrário à adoção do seu país do sistema decimal.

Porque Cristo — disse-me ele com seriedade — não tinha dez e sim doze discípulos.

---

(27) Justiça Eficiente — *Rev. Ass. Mag. Paraná*, nº 45, p. 76.

(28) A Corte Suprema — Instrumento de Mudança — *Rev. Dir. Público*, nº 79, p. 5.

(29) SAUL PADOVER — The Living U. S. Constitution, NY, 1968, p. 58.