

Kleber Sales

PRODUTIVIDADE DOS JUÍZES FEDERAIS: em busca de critérios para a definição de um sistema de avaliação

Marcos Mairton da Silva

RESUMO

Traça linhas gerais para um sistema apto a avaliar a produtividade dos juízes federais de 1º grau, por meio de informações sobre as atividades desempenhadas pelos juízes federais e sua inserção no contexto social.

Para tanto, tece considerações acerca da organização do Judiciário brasileiro e sua avaliação social. Analisa especificamente a Justiça Federal, no tocante à sua estrutura organizacional e competência, relacionada à função social.

Explica que a avaliação, realizada por meio de dados históricos, relatórios de atividades, pesquisas de opinião pública, dentre outros instrumentos, revelou haver pouca ou quase nenhuma informação sobre as atividades do Judiciário como um todo e sobre a Justiça Federal, especificamente.

Aponta, por fim, propostas concretas para uma melhor avaliação da produtividade dos juízes.

PALAVRAS-CHAVE

Administração da Justiça; juiz federal; Poder Judiciário; produtividade; eficiência; avaliação; Justiça Federal; estrutura organizacional.

1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A boa compreensão da atividade dos juizes nos dias de hoje, a fim de podermos refletir acerca de métodos que venham a proporcionar uma avaliação dessas atividades, não pode prescindir de sua contextualização histórica.

Embora sejamos tentados a iniciar o estudo pelos antecedentes históricos do Poder Judiciário para, nesse âmbito, observar o trabalho dos seus membros, convém não esquecer que antes de o Poder Judiciário ser institucionalizado – ou mesmo identificado teoricamente como uma das funções do Estado – já havia juizes em plena atividade.

A história da magistratura, portanto, diferencia-se da história do Poder Judiciário, e até permite estudarmos cada uma delas a partir de concepções diferentes: uma voltada para o Poder Judiciário, instituição estatal, com suas funções e finalidades políticas e sociais; e outra voltada para a atividade dos juizes, homens e mulheres encarregados de exercer a atividade jurisdicional, a qual se consolidou como uma função estatal¹.

Aqui, preferimos a segunda concepção. E se importa, neste momento, tecer considerações acerca do Poder Judiciário através dos tempos, é para que, mais adiante, possamos compreender como a evolução desse Poder em particular, e do próprio Estado, tem influenciado na formação do perfil de seus juizes e no exercício da magistratura.

Nesse sentido, após reconhecer que a evolução das sociedades humanas, a complexidade crescente das organizações sociais e a experiência com diversas formas de governo têm influído sobre o papel atribuído à magistratura, Dalmo Dallari conclui que o exame dos critérios adotados através da história para a escolha dos juizes é capaz de revelar o papel atribuído à magistratura em determinada época ou lugar².

1.1 ANTIGUIDADE

Os indícios do papel desempenhado pelos juizes no mundo antigo, como

auxiliares do governo, surgem logo nos primeiros versículos do livro do Deuteronômio, que teria sido escrito por volta do século VI a.C., fixando as principais normas da Lei Mosaica:

A forma como os magistrados eram escolhidos revelava o caráter sacerdotal a eles atribuído, já que para tal escolha não eram suficientes os sufrágios dos homens, mas também a vontade dos deuses.

Tomei, então, os chefes das tribos de vocês, homens sábios e competentes, e os constituí chefes de mil, de cem, de cinquenta e de dez, e também oficiais de justiça para as tribos. Ao mesmo tempo, ordenei aos juizes de vocês: Escutem seus irmãos para fazer justiça entre um homem e seu irmão ou imigrante que mora com ele. Não façam acepções de pessoas ao julgamento: escutem de maneira igual o pequeno e o grande. Não tenham medo de ninguém porque a sentença vem de Deus. Se a causa for muito difícil para vocês, tragam até mim, e eu a resolverei³. (Grifos nossos).

Na Índia, o Código de Manu (aproximadamente 800 a.C.) trata, em sua parte geral, da *Administração da Justiça*, e o primeiro de seus três capítulos é dedicado aos *ofícios dos juizes*⁴.

Observamos, assim, que a atividade jurisdicional já estava presente nas civilizações mais antigas, antes de Aristóteles reconhecer o Poder Judiciário como um dos três poderes essenciais de todo governo⁵.

A propósito, como noticia Foustel de Coulanges, na Grécia antiga, a idéia que se tinha primitivamente do magistrado agregava autoridade política e religiosa e, mesmo em Roma, sacerdócio, justiça e comando confundiam-se em uma mesma pessoa⁶. A forma como os magistrados eram escolhidos revelava o caráter sacerdotal a eles atribuído, já que para tal escolha não eram suficientes os sufrágios dos homens, mas também a vontade dos deuses⁷.

É em Aristóteles que vamos encontrar o cuidado de diferenciar os encarre-

gados da função administrativa – aí incluída a execução de sentenças judiciais – dos responsáveis pela função religiosa, devendo-se chamar “magistrados”

apenas os primeiros, conforme se vê no trecho a seguir:

Já é difícil determinar quem são os que devem chamar-se magistrados. A sociedade civil precisa de vários servidores. O nome de magistrados não convém a todos os que são nomeados por eleição ou sorteio. É o caso dos sacerdotes, sendo seu ministério de natureza diferente da dos ofícios políticos, dos diretores de coro, dos arautos, dos embaixadores, embora também eles sejam eletivos.

Não se devem chamar propriamente de magistraturas senão as que participam do poder público quanto a certos objetos, para deliberar sobre eles, julgá-los e, sobretudo, ordená-los, pois é o mando o seu atributo característico⁸.

Quanto aos responsáveis pelo exercício da função judiciária, Aristóteles os denomina juizes, e sugere a especialização de alguns destes no exame das contas dos magistrados. A forma de escolha dos juizes deve ser a eleição ou o sorteio, podendo os tribunais ser formados por juizes tomados indistintamente entre todos os cidadãos, independentemente de classe⁹.

Em Roma a magistratura ganhou maior complexidade em virtude da expansão territorial, a qual, aliada à evolução interna da sociedade romana, influenciou para determinadas magistraturas serem ocupadas por cidadãos conhecedores do Direito.

Mantinha-se, porém, a escolha por meio de eleições. Conforme registra Montesquieu, era costume entre os romanos a nomeação de juizes pelo prazo

de um ano, podendo até ser escolhidos para cada caso¹⁰. Esse costume parece ter permanecido pelo menos até o ano romano de 630, quando os gracos passaram o poder de escolher os juizes, dos senadores para a ordem dos cavaleiros¹¹.

Segundo Dalmo Dallari, somente com a implantação do sistema imperial houve alterações significativas no sistema de escolha dos juizes, perdendo estes o caráter representativo e passando gradativamente à condição de funcionários do imperador, talvez como um antecedente do juiz profissional¹².

1.2 IDADE MÉDIA

Os traços característicos da Idade Média dificultam a definição de um perfil para o magistrado nesse período. As sucessivas invasões ao Ocidente europeu levaram à ausência de uma estrutura de poder na qual se pudessem reconhecer as características geralmente atribuídas ao Estado¹³. Sem uma definição precisa de Estado, é difícil encontrar mais detalhes acerca da atividade jurisdicional.

Além disso, também foram grandes as mudanças sociais e culturais desse período, incluída a dispersão das populações citadinas para as comunidades rurais. Os centros de civilização deixaram de ser as cidades e passaram a ser os mosteiros. Mesmo assim, uma civilização precária, de pontos isolados em meio a florestas ou campos mal tocados¹⁴, o que dificultava a identificação das características sociais e políticas de cada comunidade.

Ao analisar as origens da Idade Média, Carroll Bark reconhece essas dificuldades e compara o pesquisador desse período a um químico a quem se pedisse para explicar por que determinada substância explodiu, sem conhecer os ingredientes químicos que a compunham. Chega, assim, à frustrante conclusão de terem ocorrido modificações no período pós-romano, as quais acarretaram conseqüências, sendo, contudo, *muito difícil explicar exatamente qual a combinação de condições que levou a quais resultados e a que tipo de resultados nesse período de invasões e de tantas modificações sociais e culturais*¹⁵.

De qualquer sorte, é possível observar, com Harold Berman, que, apesar de vários povos haverem ocupado o território europeu (francos, visigodos, ostrogodos, lombardos, vândalos) e cada tribo ou "estirpe" ter sua própria lei, podia-se destacar como ponto comum o fato de que a unidade jurídica básica dentro da tribo era a família e, nas comunidades territoriais locais, o principal instrumento de governo era a assembléia pública dos anciãos, e *a la cabeza de las tribus y las comunidades locales y feudales estaban las autoridades reales y eclesiásticas*¹⁶.

Os litígios em geral eram resolvidos pelas assembléias locais (*el tribunal de los cien*), mas as partes nem sempre aceitavam submeter-se a suas decisões, e havia grande dificuldade de levar a juízo uma pessoa acusada de delito, conseguir testemunhas, *o bien llevar adelante un juicio*¹⁷, o que acarretava verdadeiras guerras privadas.

Mesmo superada a fase das invasões, passou-se de um período de destruição ou pulverização do poder para outro, no qual o poder real se espremia entre a autoridade da Igreja e o poder dos barões e senhorios corporativos¹⁸.

Os tribunais corporativos e eclesiásticos tinham independência suficiente para decidir sobre matérias tanto cíveis quanto criminais, com o que determinadas pessoas não eram julgadas pelo tribunal do rei. Isso ocorria, por exemplo, com os mercado-

res de cidades como Florença, Veneza e Gênova, os quais eram julgados por juizes designados por suas corporações, com base nos assentos jurisprudenciais e nos costumes.

1.3 ABSOLUTISMO E ESTADO MODERNO

A fragmentação do poder que caracterizou a Idade Média, entretanto, começou a ser superada a partir do último quartel do século XV, quando monarcas dos principais Estados da Europa ocidental – Inglaterra, França e Espanha – começaram a tornar o poder real mais forte do que nunca¹⁹.

Época de grandes mudanças econômicas, culturais e políticas, o início do século XVI inaugura o período do Renascimento, com transformações que envolvem: *a) as realidades históricas e econômicas (extensão e aplicação prática das descobertas feitas durante a Idade Média; desenvolvimento da civilização urbana, comercial e manufatureira); b) a imagem do mundo (descoberta do Novo Mundo; revoluções astronômicas de Copérnico e Kepler e física de Galileu); c) a representação da natureza (o universal medieval dos signos é substituído por uma realidade espacial a conquistar e explorar); d) a cultura (a redescoberta da Antiguidade greco-romana pelos humanistas suscita um maior interesse pelo homem enquanto dado natural e pelas especulações ético-políticas); e) o pensamento religioso (a radicalização da contestação do poder e da hierarquia de Roma, esboçada no século XIV por J. Hus, na Boêmia, e Wycliff, na Inglaterra, pelos movimentos que reivindicam o cristianismo primitivo e se apóiam em especificidades "nacionais"). Esses abalos e conflitos que os marcam colocam às práticas e às reflexões políticas problemas que essas vão tentar resolver por meio das invenções que estão na origem da modernidade: entre as mais marcantes a do Estado como soberania*²⁰.

É nesse contexto que toma forma o Estado absolutista moderno, com toda a sua vocação para a concentração do poder nas mãos do rei. Como ensina Jorge Miranda, no Estado absoluto a vontade do rei é lei. Mas esclarece:

*Nenhum Estado existe à margem do Direito (insista-se) e nenhum governante deixa de estar vinculado às normas jurídicas que o titulam como tal – às "Leis Fundamentais" de que se fala nessa época e, enquanto não as mudar, às próprias leis que faça*²¹.

De fato, conforme registra Burns, *embora o governo de certo se estivesse tornando mais forte do que nunca, convém não confundir o absolutismo europeu ocidental da fase inicial dos tempos modernos com despotismo ou totalitarismo. Os reis da Europa ocidental na verdade não eram déspotas, pois, por mais fortes que fossem, raramente governavam arbitrariamente, como os faraós ou califas. Devido à força de suas aristocracias e classes mercantis, não podiam emitir, ao sabor do capricho, decretos a serem cumpridos por uns poucos asseclas. Ao contrário, em geral tinham de justificar suas políticas junto a centenas ou mesmo milhares de pessoas, antes que pudessem ser postas em vigor. Além disso, em geral os monarcas absolutos respeitavam os processos judiciários e só quebravam a tradição em circunstâncias excepcionais*²². (Grifos nossos).

É fora de dúvida que todas essas transformações – notadamente as políticas – trouxeram conseqüências para a atividade jurisdicional e para a imagem do juiz, como agente social e político que é.

Ainda segundo Dalmo Dallari, em grande parte da Europa do século XVII, *governantes absolutos utilizaram os serviços dos juizes para objetivos que, muitas vezes, colocavam o juiz na situação de agente politico arbitrário e implacável*²³. Escolhidos diretamente por quem detinha o comando político, e, conseqüentemente, devendo fidelidade a quem os havia nomeado, os juizes tornaram-se poderosos, mas também adquiriram uma imagem negativa em razão do cometimento de excessos e arbitrariedades.

(...) a temida tirania judiciária jamais aconteceu. Mesmo em países como o Brasil, cujos juizes contam com a garantia constitucional da vitaliciedade desde a Constituição de 1891, não há registros de o Poder Judiciário ter-se constituído em ameaça às liberdades individuais ou ao funcionamento dos outros poderes.

Convém não esquecer, porém, que a organização da Justiça e o *status* político dos juizes variavam de um país para outro. Segundo comentários de Tocqueville, em obra publicada em 1856²⁴, durante o *ancien régime* a França era o país da Europa cuja justiça comum menos dependia do governo, mas também era o país no qual havia mais tribunais de exceção. E acrescenta:

Como o rei nada podia fazer em relação aos juizes, não tendo o direito de revogá-los nem transferi-los para outro lugar nem mesmo elevá-los a um posto superior; numa palavra, como não podia dominá-los nem pela ambição nem pelo medo, sentiu-se rapidamente tolhido por essa independência. Isto o levou a retirar-lhes o conhecimento dos negócios que interessavam diretamente ao poder e criar para seu uso particular uma espécie de tribunal independente, assim oferecendo aos seus súditos uma aparência de justiça sem assustá-los pela realidade.

*Nos países como a Alemanha, onde a justiça comum jamais tinha sido tão independente do governo quanto os tribunais franceses de então, não se tomou nenhuma precaução como esta e não houve nunca uma justiça administrativa. O príncipe dominava os juizes a ponto de não precisar de comissários*²⁵.

As palavras de Tocqueville vêm comprovar que, de um jeito ou de outro, a concentração de poder nas mãos do monarca interferia na prestação jurisdicional.

1.4 O ESTADO LIBERAL BURGUEÊS E A SEPARAÇÃO DOS PODERES

À medida, entretanto, que a burguesia conquistou a hegemonia do poder econômico e social, formou-se a base ideológica e política para uma nova desconcentração do poder político. Não pela fragmentação dos Estados, como ocorreu na Idade Média, mas pela reorganização do poder político dentro do próprio Estado, o qual passaria a submeter-se a um código de juridicidade.

Desenvolvem-se as teorias constitucionalistas – o Estado deve submeter-se a uma Constituição, instrumento jurídico delimitador do poder político e garantidor de direitos individuais reclamados por uma burguesia já não mais disposta a suportar o arbítrio estatal e a insegurança jurídica.

Nesse contexto, a teoria da separação dos Poderes preconizada por Montesquieu propagou-se rapidamente. Embora desde Aristóteles já se identificassem as funções legislativa, administrativa e judiciária do Estado, é Montesquieu quem vai desenvolver a teoria segundo a qual, *quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou mesmo o senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.*

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria o legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

*Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos príncipes, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares*²⁶.

Essas idéias caíram como uma luva sobre os ideais defendidos pelas revoluções burguesas, e levaram a teoria da separação dos poderes a ser positivada em 1776, na Constituição de Virgínia, e nas Constituições americana de 1787 e francesa de 1791²⁷.

A implementação prática da Teoria da Separação dos Poderes constitui importante marco no estudo da história dos juizes, pois estes, agora membros do Poder Judiciário, começaram a desfrutar da condição de detentores diretos do poder estatal, o qual passou a ser recebido diretamente da Constituição, e não mais do chefe do governo.

Não que isso significasse um aumento desmedido do poder dos juizes. Afinal, o Poder Judiciário também se submetia – como se submete até os dias de hoje – ao controle dos outros poderes.

Além disso, naqueles tempos de temor a qualquer tipo de concentração de poder, qualquer interpretação mais extensiva que o juiz desse à lei logo era vista como uma invasão na esfera do Poder Legislativo. É contemporânea das mencionadas revoluções a afirmação de Beccaria segundo a qual, na aplicação da lei, *o juiz deve fazer um silogismo perfeito. A premissa maior deve ser a lei geral; a menor, a ação conforme ou não à lei; a conseqüência, a liberdade ou a pena. Se o juiz for obrigado a elaborar um raciocínio a mais, ou se o fizer por sua conta, tudo se torna incerto e obscuro*²⁸.

Mesmo assim, o poder dos juizes – principalmente se estes fossem vitalícios – preocupava o próprio Montesquieu, como se pode concluir do seguinte trecho de sua obra: *O poder de julgar não deve ser dado a um senado permanente, mas deve ser exercido por pessoas tiradas do seio do povo em certos momentos do ano, da maneira prescrita na lei, para formar um tribunal que só dure o tempo que a necessidade requer.*

*Dessa forma, o poder de julgar, tão terrível entre os homens, como não está ligado nem a certo estado, nem a certa profissão, torna-se, por assim dizer, invisível e nulo. Não se têm continuamente juizes sob os olhos; e teme-se a magistratura, e não os magistrados*²⁹.

O fato é que a temida tirania judiciária jamais aconteceu. Mesmo em países como o Brasil, cujos juizes contam com a

garantia constitucional da vitaliciedade desde a Constituição de 1891, não há registros de o Poder Judiciário ter-se constituído em ameaça às liberdades individuais ou ao funcionamento dos outros poderes.

1.5 O ESTADO SOCIAL E A EXPLOSAÇÃO DE LITÍGIOS

Embora a consolidação do modelo do Estado liberal e a adoção da teoria da separação dos Poderes tenha sido imprescindível para traçar o perfil dos juízes atuais, foram necessárias ainda novas transformações políticas e sociais para completá-lo.

Não se pode olvidar que o Estado liberal nasceu da reação de uma classe burguesa, já social e economicamente hegemônica, à interferência do poder do rei em suas atividades. Por essa razão, cresceu, junto com os ideais de controle jurídico do Estado, a idéia de que esse mesmo Estado devia-se abster de interferir em campos como o da autonomia da vontade, da livre iniciativa e da livre disposição contratual.

No período histórico que se inicia no final do século XVIII e se estende por todo o século XIX, o próprio Estado encarrega-se de reduzir seu campo de atuação, em razão da predominância do liberalismo político em todo o ocidente. O Estado liberal, juridicamente controlado, restringe-se às funções de manutenção da ordem interna e exercício da política externa, tudo o mais cabendo à sociedade civil, *dinamizada pela energia da multiplicidade de indivíduos livres e iguais*³⁰.

Somente com a passagem do modelo liberal para o modelo social, o Estado assumiu uma postura mais ativa relacionada à sociedade e à intervenção nas relações econômicas. A “mão invisível” do mercado³¹ que, segundo o liberalismo, traria o equilíbrio, não se mostrou capaz de evitar o processo de acumulação de capital e as mazelas que lhe são conseqüentes. O Estado teve de intervir na economia.

Essa intervenção é assim descrita por Clèmerson Merlin Clève:

A intervenção do Estado na economia ocorrerá de vários modos. Tratará ele de regular o mercado, diminuindo consideravelmente a extensão da autonomia da vontade nos negócios priva-

*dos. Tratará, mais, de reprimir certas práticas comerciais que contrariam o princípio da livre concorrência. Ademais, encarregar-se-á de participar do processo econômico, quer seja através de empresas estatais, quer seja, ainda, oferecendo a infra-estrutura necessária para a implantação e o desenvolvimento das indústrias e negócios e, finalmente, por intermédio da implementação de políticas de induzimento à manifestação de empreendimentos econômicos. Emerge o Estado empresário, o Estado regulador, o Estado fomentador, etc. Essas medidas alteram profundamente o perfil do Direito*³².

Normas garantidoras de direitos mínimos aos trabalhadores, tais como a limitação da jornada de trabalho e o repouso semanal, a criação de institutos de caráter previdenciário, além da prestação de serviços de assistência social, revelam o aumento da atividade estatal e sua incursão em áreas antes evitadas, ou mesmo ignoradas, e geram a necessidade de o Estado ser cada vez mais eficiente.

Entretanto, diferentemente das estruturas privadas, a organização estatal não se tem mostrado capaz de adequar-se às novas realidades em tempo hábil, provocando desequilíbrio entre a sociedade e o Estado no tocante às demandas sociais e às políticas públicas. São graves as conseqüências desse quadro em relação ao Poder Judiciário, incapaz de dar resposta imediata e eficaz às demandas apresentadas.

Boaventura de Sousa Santos, professor da *London School of Economics and Political Science* e da Universidade de Coimbra, relaciona a evolução do Estado liberal para o Estado social com o aumento de demandas levadas à apreciação do Poder Judiciário de modo extremamente preciso: *A consolidação do Estado-providência significou a expansão dos direitos sociais e, através deles, a integração das classes trabalhadoras nos circuitos do consumo anteriormente fora de seu alcance. Esta integração, por sua vez, implicou que conflitos emergentes dos novos direitos sociais fossem constitutivamente conflitos jurídicos cuja dirimção caberia em princípio aos tribunais, litígios sobre a relação de trabalho, sobre a segurança social, sobre a habitação, sobre os bens duradouros etc. etc. Acresce que a integração das classes trabalha-*

doras (operariado e nova burguesia) nos circuitos de consumo foi acompanhada e em parte causada pela integração da mulher no mercado de trabalho, tornando possível pela expansão da acumulação que caracterizou esse período. Em conseqüência, o aumento do pool de rendimentos familiares foi concomitante com mudanças radicais nos padrões de comportamento familiar (entre cônjuges e entre pais e filhos) e nas próprias estratégias matrimoniais, o que veio a constituir a base de uma acrescida conflitualidade familiar tornada socialmente mais visível e até mais aceita através das transformações do Direito de Família que entretanto se foram verificando. E esta foi mais uma causa do aumento dos litígios judiciais.

*De tudo isto resultou uma explosão de litigiosidade à qual a administração da justiça dificilmente poderia dar resposta. Acresce que esta explosão veio a agravar-se no início da década de 70, ou seja, num período em que a expansão econômica terminava e se iniciava uma recessão que se prolonga até hoje e que, pela sua pertinácia, assume um caráter estrutural*³³.

No mesmo sentido são as observações de Celso Fernandes Campilongo: *Na passagem do Estado liberal para o Estado social, praticamente todos os pressupostos do modelo de equilíbrio entre os poderes serão modificados (...).*

O antigo Estado liberal – assentado na suposta “separação” entre Estado e sociedade e vinculado às noções de imunidade do juiz, monopólio parlamentar da produção do direito e numa atitude de não interferência do Judiciário na vida privada do indivíduo (exceto nos casos de reparação de danos e aplicação de punições) – transforma-se, no século XX, em Estado que interfere em amplos domínios da sociedade e se expõe às pressões decorrentes da organização dessa própria sociedade, tornando as duas partes interpenetradas. Com isso, começam a surgir opiniões favoráveis à responsabilização política do juiz, aumenta o debate a respeito das fontes extra-parlamentares do Direito e sobre o direito judicial, a reivindicação assume proporções importantes de um maior “ativismo judicial”, capaz de fazer com que o Direito interfira mais eficazmente

na vida social. Por outras palavras, da “separação” caminha-se para a “cooperação” entre Estado e sociedade, com evidentes conseqüências para a redefinição da tripartição dos poderes e da função do Judiciário.

(...)

O Judiciário sofre um impacto brutal com todas essas mudanças. Para resumir uma discussão a ser aprofundada ao longo deste trabalho, de um contexto marcado por poucos litígios judiciais (e, além disso, de uma conflituosidade jurídica basicamente interindividual) e centrado na máxima “pacta sunt servanda”, o Judiciário do século XX vai se deparar com a explosão de litigiosidade (agora também coletiva, inclusive em termos de legitimidade para a ação processual) e que confere amplitude muito maior para o princípio *rebus sic stantibus*³⁴.

Essas causas foram certamente as mesmas que levaram o magistrado francês Antoine Garapon a constatar que *as últimas décadas viram o contencioso explodir e as jurisdições crescerem e se multiplicarem, diversificando e afirmando, cada dia um pouco mais, sua autoridade. Os juízes são chamados a se manifestar em um número de setores da vida social cada dia mais extenso*³⁵.

De fato, áreas sobre as quais os juízes do Estado liberal não tinham a menor ingerência passaram a ser triviais no cotidiano forense. O Judiciário, no Estado social, *não é só o árbitro de conflitos particulares, mas, igualmente, realizador de políticas públicas visando à modificação da realidade social e econômica*³⁶. A conseqüência é um constante aumento no número de litígios levados à apreciação do Poder Judiciário. O juiz, por outro lado, como não mais decide apenas acerca de direitos individuais, precisa estar sintonizado com os aspectos

políticos e sociais de suas decisões, sem se afastar de sua fundamentação jurídica.

No Brasil, esse quadro mostra-se claramente configurado, conforme observamos da imensa proliferação de normas protetoras do meio ambiente, da economia popular, do sistema financeiro nacional, do sistema financeiro da habitação e tantos outros temas que vão além da defesa do interesse individual lesado ou ameaçado, obrigando os membros do Poder Judiciário a incursões cada vez maiores em assuntos não explorados por seus antecessores dos tempos do Estado liberal.

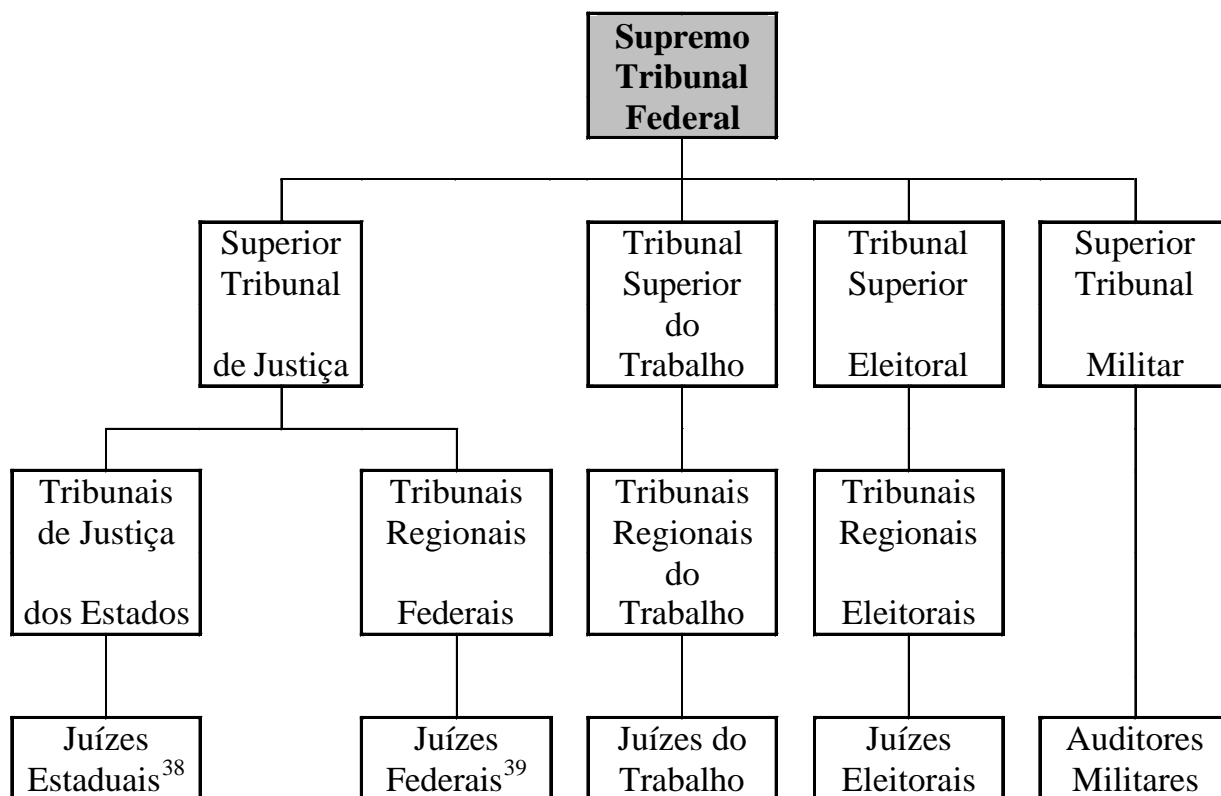
2 O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: ORGANIZAÇÃO E AVALIAÇÃO SOCIAL

No contexto descrito no final do capítulo anterior, encontramos um Poder Judiciário brasileiro cuja organização foi elaborada a partir do modelo napoleônico; daí sua configuração hierárquica³⁷. Esse modelo foi criado de acordo com as necessidades de justiça da época de sua elaboração, mas se mantém até hoje.

Ao longo do século XX, os setores político e econômico passaram por transformações tais que alteraram o perfil da demanda jurídica, incrementando seus números. Não obstante, o Poder Judiciário no Brasil, em pleno século XXI, conservou a mesma forma de estrutura organizacional, embora a tenha ampliado e aperfeiçoado, até chegar aos moldes previstos na Constituição de 1988.

2.1 ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

A estrutura jurisdicional no Brasil é subdividida de acordo com a especificidade do Direito e hierarquicamente composta:



Como vemos, no topo da organização está o Supremo Tribunal Federal. Composto de onze ministros, sua missão precípua é a interpretação e o resguardo da Constituição, o que é feito tanto por meio do controle concentrado (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn e Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC), como do controle difuso, mediante recurso extraordinário.

Apesar de ser uma corte essencialmente constitucional, o STF tem competência originária para processar e julgar algumas ações não necessariamente relacionadas à matéria constitucional (art. 102, CF).

No nível seguinte encontram-se os tribunais superiores, com a finalidade primeira de uniformizar a interpretação das leis federais, assim distribuídos:

- a) Superior Tribunal de Justiça (STJ);
- b) Tribunal Superior do Trabalho (TST);
- c) Tribunal Superior Eleitoral (TSE);
- d) Superior Tribunal Militar (STM).

Em seguida, encontram-se os tribunais regionais, incluídos os tribunais de justiça dos estados, encarregados do reexame dos direitos e dos fatos julgados pelos juizes de primeiro grau, quais sejam:

- a) Tribunais de Justiça (TJ);
- b) Tribunais Regionais Federais (TRF);
- c) Tribunais Regionais do Trabalho (TRT);
- d) Tribunais Regionais Eleitorais (TRE).

E, finalmente, os órgãos de primeiro grau, compostos pelos juizes e juizados especiais estaduais, juizes e juizados especiais federais, juizes do trabalho, juizes eleitorais e auditores militares.

2.2 MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL

O aumento do número de processos em curso no Poder Judiciário é uma constante. Por meio de pesquisa realizada no Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ) nos anos de 1990 e 2000, podemos comparar a demanda da Justiça em uma década, nas Justiças Comum, Federal e do Trabalho de primeiro grau. Vejamos:

JUSTIÇA	Ano 1990		Ano 2000	
	Ajuizados	Julgados	Ajuizados	Julgados
Comum	3.617.064	2.411.847	9.298.010	6.076.695
Federal	266.585	172.068	1.097.964	593.961
Trabalho	1.233.410	1.053.237	1.718.795	1.893.326
TOTAL	5.117.059	3.637.152	12.114.769	8.563.982

Como podemos constatar, há um constante acréscimo no número de processos entre os anos de 1990 e 2000. Segundo demonstram os dados, o número de feitos ajuizados no ano 2000 é superior em 135% ao total ajuizado em 1990.

Conseqüentemente, embora a quantidade de processos julgados tenha aumentado em proporção bastante semelhante, o acúmulo de processos é inevitável.

Por outro lado, a elevada demanda jurídica mostra o Poder Judiciário ao alcance do povo; é o princípio da inafastabilidade do acesso ao Poder Judiciário em pleno vigor. Tal aspecto sobressai como um dos principais fatos geradores da morosidade processual.

2.3 REFLEXÕES SOBRE A IMAGEM DO JUDICIÁRIO NO BRASIL

De acordo com recente pesquisa realizada pelo Ibope a pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a grande maioria das pessoas sem formação jurídica detém uma noção superficial sobre a estrutura e a organização do Poder Judiciário. Em geral, não sabem distinguir as peculiaridades das divisões dos tribunais – comarcas, entrâncias, instâncias, regiões etc. – tampouco as categorias profissionais que fazem parte exatamente do Poder Judiciário e qual o papel de cada uma delas na atividade jurisdicional. Todos os profissionais direta ou indiretamente relacionados com a elaboração e o cumprimento da lei tendem a ser associados à função jurisdicional.

(...) os fatores decisivos para a morosidade são a enxurrada de ações judiciais, somada ao número insuficiente de juizes e servidores da Justiça, além da complexa estrutura judiciária brasileira, que resguarda a possibilidade de, na prática, qualquer demanda ser alçada ao Supremo Tribunal Federal (...)

O Judiciário carrega consigo um traço marcante – imaginário e efetivo – de uma coletividade, pois é o responsável pelo cumprimento das leis e, conseqüentemente, pela ordem social, além de possuir meios que garantem os direitos dos cidadãos.

O juiz é a principal figura de representatividade do Poder Judiciário; constitui elemento fundamental para a credibilidade e a confiança no sistema. Entretanto, atualmente a imagem do Judiciário tende para a negatividade, em decorrência de escândalos envolvendo juizes e altas cifras, transmitidos enfaticamente para o povo pela mídia.

Entre outros aspectos que contribuem para o rótulo negativo atribuído ao Judiciário brasileiro, podemos destacar a confusão causada entre as pessoas no que se refere às atribuições dos três poderes, remetendo ao Judiciário a responsabilidade pelos aspectos falhos no âmbito público, e que não fazem parte de sua competência, sobretudo no tocante às reformas das leis e à problemática do poder de polícia.

Além da marca da corrupção, arraigada na imagem da instituição, outros aspectos a contribuir para a imagem negativa do Poder Judiciário são a burocracia e a lentidão no trâmite de processos judiciais. Ainda segundo a pesquisa da AMB, o animal que melhor representa a Justiça é a tartaruga: *lenta, calma, se esconde/protege no casco, vida longa, antiga, experiente, tem sabedoria*⁴⁰.

É curioso observar que, embora a imagem do Poder Judiciário varie conforme quem o observa, os problemas apontados são basicamente os mesmos: lentidão, corrupção, falta de efetividade das decisões. Conforme mostra edição especial da revista Consulex, de dezembro de 2003, os advogados indicam como um dos principais problemas da Justiça a morosidade, a qual seria causada, basicamente, pela deficiência e inoperância da organização administrativa e pelo próprio *animus litigandi* do brasileiro⁴¹.

Entre os juizes, pesquisa promovida em 1993 pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP)

igualmente aponta a morosidade como um dos principais problemas do Judiciário, com variação apenas das causas. As mais destacadas na pesquisa são a falta de recursos materiais e o excesso de formalidades nos procedimentos⁴².

Ao relacionarmos todos esses dados, e consoante observamos, os fatores decisivos para a morosidade são a enxurrada de ações judiciais, somada ao número insuficiente de juizes e servidores da Justiça, além da complexa estrutura judiciária brasileira, que resguarda a possibilidade de, na prática, qualquer demanda ser alçada ao Supremo Tribunal Federal, por meio das diversas instâncias decisórias, tornando a Justiça brasileira, no seu conjunto, consideravelmente lenta.

Diante dessa situação, perdem-se no tempo lições como a de Montesquieu, o qual, em sua notável sabedoria, anunciava: *é bom colocar alguma lentidão em tais assuntos, principalmente a partir do momento em que o acusado estiver preso, para que o povo possa acalmar-se e julgar com sangue frio*⁴³; ou de Beccaria, que sustentava, ao falar dos formalismos judiciais: *a verdade, freqüentemente muito simples, ou muito complicada, tem necessidade de alguma pompa exterior para merecer o respeito popular*⁴⁴.

Ao transpormos tais lições para os dias de hoje, podemos concluir que a morosidade e o formalismo compõem o perfil do Judiciário; são traços característicos, quando não se constituem em excessos. A corrupção, não. Esta deve ser veementemente combatida, independentemente da sua extensão e abrangência.

3 JUSTIÇA FEDERAL: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FUNÇÃO SOCIAL

3.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E COMPETÊNCIA

Como bem ensina Raquel Fernandez Perrini, *a história da Justiça Federal foi marcada por avanços e retrocessos, traduzindo as vicissitudes por ela vividas*⁴⁵.

Com a proclamação da República, a Justiça Federal foi incorporada à estrutura judiciária brasileira em virtude da adoção da forma federativa de Estado, a reclamar uma fixação de limites entre a jurisdição dos estados e a federal.

Criada pelo Decreto n. 848, de 11/10/1890, a Justiça Federal brasileira inspirou-se no modelo norte-americano⁴⁶, a

exemplo da própria forma federativa da República. Evidentemente que, em decorrência das características históricas de sua formação, as duas federações têm várias diferenças, entre elas a organização da Justiça Federal.

A primeira instância da Justiça Federal brasileira era formada por juizes de seção, juizes substitutos e juizes *ad hoc*, de livre nomeação do Presidente da República.

A segunda instância era representada pelo Supremo Tribunal Federal, responsável pelo controle da constitucionalidade, que existia apenas de modo difuso. As seções da Justiça Federal eram instaladas em cada estado da Federação, com sede na capital, e aos juizes da seção competia processar e julgar: *Causas fundadas na Constituição Federal ou em atos administrativos do Governo Federal; litígios entre um Estado e habitantes de outros Estados ou do Distrito Federal; litígios entre habitantes de Estados diferentes ou do Distrito Federal quando houvesse diversidade nas respectivas legislações; ações que interessarem ao fisco nacional; pleitos entre nações estrangeiras e cidadãos brasileiros ou domiciliados no Brasil; ações movidas por estrangeiros fundadas em tratados internacionais; questões de Direito Marítimo e de navegação em águas da União; e crimes políticos (art. 15 do Decreto 848/1890)*⁴⁷.

A Constituição de 1934 determinou a criação, por lei específica, dos tribunais federais, ampliou a competência dos juizes federais e acrescentou às já existentes o processamento e julgamento dos mandados de segurança contra atos de autoridades federais e dos crimes praticados contra a ordem social, incluído o regresso ao Brasil de estrangeiro expulso⁴⁸.

O Estado Novo, entretanto, extinguiu a Justiça Federal em 1937. A Constituição de 1946 viria recriar apenas sua segunda instância, o Tribunal Federal de Recursos (TFR), enquanto a jurisdição de primeiro grau continuou sendo exercida pelos juizes estaduais, de cujas sentenças cabia recurso para o TFR ou para o Tribunal de Justiça, conforme a matéria fosse de competência federal ou estadual. Assim, a Justiça Federal somente veio a ser inteiramente restaurada em 27/10/1965, por força do Ato Institucional n. 2. Disciplinada pela Lei n. 5.010, de 30/5/1966, a nova Justiça da União era formada por magis-

trados nomeados por indicação do Presidente da República, precedida de assentimento do Senado Federal.

Aqueles eram tempos difíceis para as instituições democráticas e, segundo consta, as escolhas dos juizes eram políticas e variavam muito de uma para outra unidade da Federação. Segundo Vladimir Passos de Freitas, comentava-se até que a Justiça Federal seria extinta quando acabasse o regime militar⁴⁹. O certo é que as garantias constitucionais da vitaliciedade e inamovibilidade foram suspensas pelo Ato Institucional n. 5, de 13/12/1968, e somente viriam a ser restauradas com a Emenda Constitucional n. 1, de 17/10/1969.

A partir daí a estrutura da Justiça Federal foi várias vezes ampliada, com a criação de diversos cargos de juiz federal e de juiz federal substituto em todo o País.

A Carta Magna de 1988 extinguiu o Tribunal Federal de Recursos e criou os Tribunais Regionais Federais, os quais foram instalados em 30/3/1989. Criou também o Superior Tribunal de Justiça e, junto a ele, o Conselho da Justiça Federal (CJF), destinado a exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, com atuação em todo o território nacional. Atualmente, o CJF destaca-se não apenas pelo exercício dessas funções supervisoras, mas também pelo apoio proporcionado aos juizes federais, notadamente pela realização de cursos, seminários e simpósios e fornecimento de fontes de pesquisa.

A composição e a competência da Justiça Federal, previstas nos arts. 106 a 110 da Constituição, encontram-se disponíveis para o público no *site* do Conselho da Justiça Federal. Segundo as informações ali contidas, a Justiça Federal de primeiro grau é composta de: *juizes federais que atuam nas Seções Judiciárias, sediadas na capital de cada um dos estados da Federação, e em Varas Federais situadas em algumas das principais cidades desses Estados, com jurisdição sobre municípios específicos, a fim de interiorizar a atuação da Justiça Federal, facilitando o acesso do cidadão à Justiça*⁵⁰.

Esses juizes têm competência para julgar: *causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas; causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa residente ou*

domiciliada no país; causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; crimes políticos e infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União; crimes previstos em tratado ou convenção internacional quando, iniciada a execução no país, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro ou reciprocamente; crimes contra a organização do trabalho, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira; os habeas corpus em matéria criminal de sua competência; os mandados de segurança e habeas data contra ato da autoridade federal; crimes cometidos a bordo de navios e aeronaves; crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro; disputas sobre direitos indígenas⁵¹.

A partir de janeiro de 2002 foram instalados os Juizados Especiais Federais, criados pela Lei n. 10.259, de 12/7/2001, os quais representam importante passo da Justiça Federal no intuito de melhorar sua prestação jurisdicional.

Quanto ao segundo grau, informa ainda o site do CJF que é composto de cinco Tribunais Regionais Federais, localizados em Brasília-DF, Rio de Janeiro-RJ, São Paulo-SP, Porto Alegre-RS e Recife-PE, a que se vinculam os juizes e Juizados Especiais Federais já mencionados, conforme a região jurisdicional em que a seção judiciária ou vara federal se insira⁵². São de competência dos Tribunais Regionais Federais: *causas decididas pelos juizes federais, em grau de recurso; revisões criminais e ações rescisórias de julgados seus ou de juizes federais da região; crimes comuns e de responsabilidade cometidos por juizes federais; mandado de segurança e habeas data contra ato do próprio tribunal ou de juiz federal; conflitos de competência entre juizes federais vinculados ao tribunal⁵³.*

3.2 IMPORTÂNCIA SOCIAL DA JURISDIÇÃO FEDERAL NO BRASIL

Como podemos deduzir da competência descrita no item anterior, milhares de processos, envolvendo questões de alta relevância social, tais como previdência social, tributação e sistema financeiro habitacional, atualmente estão a cargo da Justiça Federal.

No âmbito criminal, a Justiça Federal vem desempenhando importante papel no combate ao tráfico internacional de entorpecentes e ao crime organizado, até mesmo com a criação de varas especializadas em crimes contra o sistema financeiro nacional e de *lavagem* de dinheiro.

Mesmo sem qualquer rigor científico, é possível perceber o quanto a Justiça Federal aproximou-se da sociedade brasileira, por meio dos inúmeros casos que lhe são submetidos. Basta observar que, atualmente, é comum encontrarmos pessoas de todas as classes sociais com ação em andamento na Justiça Federal. Não estamos questionando se isso é um dado positivo ou negativo, mas apenas constata-

Mesmo sem qualquer rigor científico, é possível perceber o quanto a Justiça Federal aproximou-se da sociedade brasileira, por meio dos inúmeros casos que lhe são submetidos. Basta observar que, atualmente, é comum encontrarmos pessoas de todas as classes sociais com ação em andamento na Justiça Federal.

tando um fato, o qual constitui forte indicativo de estar a Justiça Federal mais próxima das causas sociais.

No âmbito dessa evolução da Justiça Federal, também o perfil dos juizes se modificou. Como observa Vladimir Passos de Freitas, embora os estudos sobre o perfil dos juizes federais não nos permitam conhecer dados como média de idade, origem socioeconômica e nível de cultura jurídica, é possível afirmar que há um perfil distinto para três épocas: *os Juizes Federais da antiga Justiça, no período de 1890 a 1937, eram homens maduros, oriundos de famílias bem situadas economicamente, com forte relacionamento político, vasta cultura geral, a maior parte graduados na Faculdade de Direito do Recife e com elevada média de idade, algo em torno dos 45 a 55 anos. Os Juizes Federais nomeados a partir de 1967 e os que ingressaram nos concursos promovidos pelo Tribunal Federal de Recursos eram pessoas maduras, oriundos na sua maioria da classe média, com boa experiência profissional, de regra tendo exercido pelo menos um cargo público de importância, com média de idade entre 35 a 45 anos. Os Juizes Federais nomeados em decorrência de concursos promovidos pelos Tribunais Regionais Federais, na sua mai-*

or parte são oriundos da classe média, ingressaram com menos de 30 anos de idade, são destacados pelos conhecimentos jurídicos, postos à prova em época de disputa cada vez mais acirrada, e boa parte teve pequena experiência profissional anterior⁵⁴.

É provável que esse encontro do novo perfil dos juizes com a cultura da instituição – formada pelos mais antigos, nos quadros da Justiça Federal – esteja relacionado com o que Dalmo Dallari chama de “a boa rebelião dos juizes”, a qual, segundo o autor, caracteriza-se por uma *reação cada vez mais vigorosa, procurando fazer com que se justifiquem na prática o prestígio teórico e a condição*

de Poder constitucional, de que goza o Judiciário⁵⁵.

A atuação de entidades como a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) na promoção de cursos e seminários, participação em debates, e mesmo no acompanhamento dos trabalhos legislativos da Reforma do Judiciário, demonstra o quanto os magistrados federais estão atentos para a sua função social e política.

4 OS CONCEITOS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE E SUA APLICAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL

Nos capítulos anteriores estudamos o desenvolvimento da atividade jurisdicional através da história e fizemos uma análise da atual situação do Poder Judiciário brasileiro, como um todo, e da Justiça Federal, em específico.

Consoante pudemos observar, as mudanças ocorridas nas organizações sociais, e particularmente no Estado, têm tido efeitos sensíveis sobre os julgadores e a organização do Poder Judiciário.

Atualmente, o Judiciário está no foco das atenções da sociedade, a qual espera de tal instituição não apenas que profira decisões justas e independentes, mas também que essas decisões venham a ser eficazes e tempestivas.

O Poder Judiciário – bem como toda a máquina estatal – precisa ser eficiente, a fim de atender satisfatoriamente a imensa demanda da sociedade contemporânea. E assim os conceitos de eficiência e produtividade passaram a fazer parte do léxico do Poder Judiciário.

4.1 CONCEITOS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE

Os conceitos de eficiência e produtividade chegam à Ciência do Direito e à Sociologia Jurídica oriundos da Ciência da Administração.

Atualmente, cientistas do Direito delimitam o conteúdo jurídico do princípio da eficiência da administração pública, enquanto a Sociologia do Direito se ocupa do estudo dos fatores sociais que vêm impulsionando os órgãos do Judiciário em busca de maior produtividade. Convém não esquecer, porém, que foi a Administração quem primeiro cuidou da condução racional das atividades das organizações, voltada, desde seus primórdios, para a racionalização do trabalho, o planejamento, a direção e o controle⁵⁶.

Na opinião de Idalberto Chiavenato, as transformações sociais ocorridas nas relações econômicas, políticas e sociais, por ocasião da chamada “Revolução Industrial”, foram fundamentais para o desenvolvimento da Ciência da Administração: *a partir de 1776, com a invenção da máquina a vapor por James Watt (1736-1819) e a sua posterior aplicação à produção, uma nova concepção de trabalho veio modificar completamente a estrutura social e comercial da época, provocando profundas e rápidas mudanças de ordem econômica, política e social que, num lapso de aproximadamente um século, foram maiores do que as mudanças havidas no milênio anterior. É o período chamado de “Revolução Industrial”, que se iniciou na Inglaterra e rapidamente se alastrou por todo o mundo civilizado*⁵⁷.

(...)

*Da calma produção do artesanato, em que os operários eram organizados em corporações de ofício regidas por estatutos, onde todos se conheciam, em que o aprendiz, para passar a arte ao mestre, tinha de produzir uma obra perfeita perante os jurados e os síndicos, que eram autoridades na corporação, passou o homem rapidamente para o regime da produção feita através das máquinas, dentro das grandes fábricas*⁵⁸.

A necessidade de produzir em maiores quantidades, de forma mais rápida, ensejou a pesquisa de técnicas que aumentassem a produção, sem, entretanto, acarretar elevação de custos. Afinal, aumento de produção nem sempre acarreta incremento de lucros, pois o custo de produção pode aumentar em uma proporção capaz de consumir todo o ganho obtido com a venda de um maior número de unidades produzidas.

Nesse contexto, cresceu em importância a busca da eficiência e da produtividade, as quais são de tal modo interligadas que a segunda seria consequência da primeira, conforme se extrai das palavras de Idalberto Chiavenato: (...) *a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos de trabalho), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas etc.) sejam aplicados da forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos mais indicados, que precisam ser planejados a fim de assegurar a otimização dos recursos disponíveis. (...) A consequência direta da efi-*

*ciência é a produtividade. (...) A produtividade pode ser definida como a produção de uma unidade produtora por unidade de tempo, isto é, o resultado da produção de alguém por um determinado período de tempo. Quanto maior a eficiência, maior a produtividade*⁵⁹.

Essa definição de produtividade como relação entre a quantidade produzida e o tempo, entretanto, merece esclarecimentos.

Como podemos observar dos trechos transcritos, o próprio Chiavenato argumenta que a eficiência busca assegurar a otimização dos recursos disponíveis. Recursos são os itens utilizados na produção, tais como mão-de-obra, matéria-prima, energia, equipamentos, água etc. O tempo, na verdade, é apenas um dos recursos que devem ser levados em conta quando se avalia o desempenho de determinada atividade. Embora se trate de um recurso, sobre o qual o homem não tem controle direto, ele pode ser manipulado por meio da utilização de outros itens como mão-de-obra ou equipamentos (mais ou menos avançados, em maior ou menor quantidade), aumentando ou diminuindo o tempo despendido na produção de determinada unidade.

Uma idéia mais precisa de produtividade, portanto, traduz-se como uma relação entre a quantidade produzida e os recursos gastos na produção. Nas palavras de Duílio Reis da Rocha, *quando a produção aumenta e é conseguida com a utilização dos mesmos recursos, tem-se maior produtividade (...), quando os recursos permanecem inalterados e a produção de bens ou serviços diminui, tem-se menor produtividade*⁶⁰.

Dada a definição de produtividade, Duílio Reis da Rocha adverte que a dificuldade de sua mensuração é causada pelas diversas variáveis a serem levadas em consideração nesse processo: *na medição da produtividade fica difícil envolver todos os recursos simultaneamente. Mede-se cada um isoladamente. A produtividade de uma área plantada, por exemplo, pode ser medida pela quantidade de grãos colhidos. Se a safra atual, usando o mesmo terreno, originou maior quantidade de grãos que a safra passada, a produtividade aumentou. O recurso usado (área plantada) teve assim melhor aproveitamento.*

*Guardando a mesma racionalidade, a produtividade da mão-de-obra é a relação entre a quantidade produzida por um grupo de pessoas e o somatório das horas trabalhadas por essas pessoas (homem-hora). No caso de mão-de-obra, portanto, os recursos usados na produção de determinada quantidade são as pessoas e as horas trabalhadas por elas*⁶¹.

Ressaltemos que em ambos os exemplos o autor usou dois recursos diferentes, para medir o desempenho de duas atividades distintas.

É essencial fazer esse registro, pois, se na medição da produtividade levamos em conta cada recurso isoladamente, é certo concluir que as variáveis contempladas na avaliação da produtividade diferem conforme a atividade avaliada. Por isso, enquanto em setores como a agricultura é importante levar em consideração a área cultivada – quantidade produzida/hectare/ano –, em outros, como a prestação de serviços, por exemplo, o recurso “área” pode ser totalmente irrelevante.

Avaliar, portanto, a produtividade de juizes é tarefa que requer conhecimento de técnicas de avaliação de produtividade, assim como da atividade jurisdicional. Se a avaliação é específica para juizes federais, o conhecimento das peculiaridades da jurisdição federal é imprescindível.

Acrescente-se a isso o fato de o magistrado não ser mero produtor de unidades a serem postas no mercado; o juiz realiza atividade jurídica, mas é agente político, cujas decisões têm ampla repercussão na vida particular dos indivíduos e na sociedade como um todo.

4.2 A EFICIÊNCIA COMO PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS EFEITOS NA JUSTIÇA FEDERAL

Expostos, no item anterior, os conceitos de eficiência e produtividade, merece destaque o fato de que, atualmente, a busca da eficiência é uma imposição normativa ao gestor público, e não apenas uma diretriz administrativa.

Desde 1998 a eficiência passou a figurar entre os princípios constitucionais que regem a administração pública por força da Emenda Constitucional n. 19, que deu nova redação ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Segundo sustenta Uadi Lammêgo Bulos, ao comentar referido dispositivo constitucional, a eficiência (...) *traduz a idéia de presteza, rendimento funcional, responsabilidade no cumprimento de deveres impostos a todo e qualquer agente público. Seu objetivo é claro: a obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços públicos, satisfazendo as necessidades básicas dos administrados*⁶².

Cita ainda o autor a seguinte decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça:

*Princípio moderno da função administrativa, a eficiência equivale a um reclamo contra a burocracia estatal, sendo uma tentativa para combater a malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos através de práticas gravosas. Daí ter reconhecido o Superior Tribunal de Justiça que cabe ao Estado exercer o poder indeclinável de regular e controlar os serviços públicos, exigindo sempre sua atuação e eficiência, em respeito ao público*⁶³.

A eficiência preocupa-se, portanto, com os métodos mais indicados para se atingir os resultados pretendidos, os quais precisam ser planejados a fim de assegurar a otimização dos recursos disponíveis.

Mas será que a eficiência a ser buscada pela administração pública é a mesma a que se referem os estudiosos da Ciência da Administração? Certamente, pois, também como ensina Idalberto

Chiavenato, *a Teoria Geral da Administração (TGA) é o campo do conhecimento humano que se ocupa do estudo da Administração em geral, não se preocupando onde ela seja aplicada, se nas organizações lucrativas (empresas) ou se nas organizações não lucrativas. A TGA trata do estudo da Administração das organizações*⁶⁴.

Os critérios utilizados para medir a eficiência pública é que devem ser diferentes dos adotados para mensurar a eficiência privada, mas sua finalidade é a mesma: alcançar o melhor resultado com menor consumo de recursos. A essência do princípio da eficiência é a constante busca do aperfeiçoamento das atividades, mediante a utilização de novas tecnologias que permitam melhorar a qualidade do serviço público, reduzindo, ou pelo menos mantendo em níveis aceitáveis, o dispêndio de recursos⁶⁵.

Quanto aos efeitos para o Poder Judiciário da adoção da eficiência como princípio constitucional da administração pública, vimos, na parte final do capítulo 1, que a presença do Estado nas mais variadas espécies de relações sociais e econômicas acarretou rápido aumento do número de demandas. Uma verdadeira “explosão de litígios”. Entretanto, a estrutura judiciária tem enfrentado dificuldades no processo de adequação aos novos tempos.

Especificamente em relação à Justiça Federal, que tem como uma de suas peculiaridades ser o foro adequado para os principais litígios entre os particulares e o Estado, é visível que o crescimento e o aperfeiçoamento de sua estrutura não têm sido suficientes para atender ao aumento do número de demandas. A consequência disso é o acúmulo cada vez maior de processos... e a lentidão.

Conforme pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Judiciários nos anos de 1993-1994, com a finalidade de identificar problemas e dificuldades comuns enfrentados no desempenho de suas atribuições constitucionais⁶⁶, o principal problema da Justiça Federal é a morosidade, cuja causa seriam fatores como o número excessivo de ações, provocado pela má administração dos poderes públicos, a complexidade das questões em debate e o despreparo da magistratura acadêmica – pautada pelo individualismo jurídico – no trato com as questões de ilimitada di-

mensão sociopolítica, entre outras. Buscar meios de superação dos fatores que obstam a prestação jurisdicional é pôr em prática o princípio da eficiência.

Nesse sentido, há inúmeros elementos externos e mesmo internos que precisam ser combatidos com medidas estruturais, cujas causas e efeitos independem da vontade dos magistrados. Contudo, isso não afasta a necessidade de avaliar em que medida os juízes estão contribuindo para a eficiência ou ineficiência da Justiça; cabe a eles buscar meios para ampliar os resultados de seu trabalho, racionalizando os recursos.

5 AVALIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE DOS JUÍZES FEDERAIS

Como vimos no capítulo anterior, a produtividade é a relação entre a quantidade de unidades produzidas e os recursos utilizados. E ainda, por ser difícil relacionar todos os recursos simultaneamente, mede-se normalmente um ou alguns recursos isoladamente, selecionando-se, para tanto, os que melhor caracterizam o processo produtivo avaliado.

É importante estarmos atentos ao fato de que os recursos, e até a medida de tempo, variam muito de uma atividade para outra, pois a seleção de recursos inadequados pode levar a uma medida de produtividade irreal e inútil. Dessa forma, partimos do pressuposto de que – sem perder de vista o caráter público da atividade jurisdicional e suas repercussões sociais e políticas – podemos ter uma noção do trabalho dos juízes em termos de uma relação quantidade produzida vs. recursos utilizados, sendo necessário, para a medição dessa produtividade, identificar os termos da relação e suas peculiaridades.

5.1 OS ATUAIS MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE

Vários órgãos estatais mantêm sistemas de armazenamento de dados estatísticos acerca das atividades dos juízes. Assim, pesquisamos *sites* dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como de entidades privadas, a fim de colher informações sobre os métodos de avaliação de produtividade dos juízes.

Nos *sites* do Poder Legislativo não localizamos nenhum controle de tal produtividade, mas a *home page* da Câmara dos Deputados contém interessante texto de Regina Maria Groba Bandeira, no

qual a autora sugere o seguinte: *a inclusão da obrigatoriedade de divulgação de dados e estatísticas de produtividade dos membros do Poder Judiciário poderia ser objeto do Estatuto da Magistratura, cujo projeto de lei complementar tramita na Câmara dos Deputados. O dispositivo poderia ser no seguinte sentido: Os órgãos competentes do Poder Judiciário deverão divulgar, anualmente, até o dia 30 de março do exercício seguinte, dados de produtividade de cada um de seus membros, abrangendo os juizados, os tribunais e seus órgãos colegiados, divulgando, inclusive, no mínimo, as seguintes informações: I – número de processos pendentes de julgamento; II – data de distribuição dos dez processos mais antigos pendentes de julgamento; III – relação percentual entre o nº de magistrados da circunscrição judicial respectiva e a população; IV – relação percentual entre o número de processos julgados e pendentes de julgamento na circunscrição judicial e V – relação percentual de magistrados em redação aos cargos providos⁶⁷.*

No Executivo, a Secretaria da Reforma do Judiciário divulgou estudo intitulado *Diagnóstico do Poder Judiciário*, o qual aborda a questão da produtividade no Poder Judiciário como um todo. Esta teria sido medida *pele índice de número de processos julgados por juiz*⁶⁸. O relatório, no entanto, teve seus dados contestados em nota oficial da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe)⁶⁹.

No âmbito do Poder Judiciário pesquisamos os sites do Supremo Tribunal Federal, do Conselho da Justiça Federal e

Os critérios utilizados para medir a eficiência pública é que devem ser diferentes dos adotados para mensurar a eficiência privada, mas sua finalidade é a mesma: alcançar o melhor resultado com menor consumo de recursos.

dos cinco Tribunais Regionais Federais, chegando-se ao seguinte resultado:

a) Supremo Tribunal Federal – o STF é responsável pela manutenção do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ), que contém dados sobre a quantidade de processos em curso nas instâncias de todo o País; não localizamos nenhum relatório de produtividade, apenas tabelas com a quantidade de processos ajuizados e julgados, por ano, nas Justiças Comum, Federal e do Trabalho⁷⁰;

b) Conselho de Justiça Federal – não localizamos nenhum relatório de produtividade, mas uma área reservada a estatísticas da Justiça Federal, na qual consta quadro apresentando a quantidade de processos distribuídos, julgados e em tramitação por tribunal, ano a ano. O quadro pode ser visto também por seção judiciária⁷¹;

c) Tribunal Regional Federal da 1ª Região – não encontramos nenhum mapa ou relatório de produtividade, e sim um relatório anual de atividades, o qual relaciona as seções judiciárias da região à quantidade de sentenças proferidas no ano⁷²;

d) Tribunal Regional Federal da 2ª Região – não localizamos nenhum mapa de produtividade, e sim uma área destinada à estatística processual, contendo informações sobre processos distribuídos, conclusos, julgados, pendentes de sentença e em tramitação, além de gráficos de processos distribuídos, julgados, julgados em relação aos distribuídos, pendentes de sentença e em tramitação⁷³;

e) Tribunal Regional Federal da 3ª Região – identificamos relatórios de produtividade mensal, os quais relacionam os juizes e as respectivas quantidades de sentenças proferidas no mês, destacando sentenças com mérito e sem mérito⁷⁴;

f) Tribunal Regional Federal da 4ª Região – não localizamos nenhum mapa de produtividade, e sim uma área destinada à estatística processual, composta de gráficos contendo dados acerca da quantidade de processos julgados, distribuídos, registrados e remanescentes no âmbito da região, ao longo dos anos⁷⁵;

g) Tribunal Regional Federal da 5ª Região – identificamos relatórios de produtividade mensal, os quais relacionam os juizes e as respectivas quantidades de sentenças proferidas no mês, destacando sentenças com mérito e sem mérito⁷⁶.

Nos documentos consultados percebemos um traço característico: todos os que se propuseram a divulgar dados acerca da produtividade dos juizes fizeram a relação quantidade produzida vs. recursos a partir dos critérios quantidade de sentenças vs. tempo, sendo o tempo algumas vezes expresso em meses e outras em anos.

Entretanto, consoante demonstra cuidadosa análise do assunto, a quantidade de sentenças proferidas por um magistrado em determinado lapso temporal não expressa sua produtividade⁷⁷, pois deixa de levar em consideração todos os demais atos praticados por ele, além de desprezar a complexidade dos processos. Isso acarreta graves distorções.

Senão vejamos: em relação apenas à quantidade de julgamentos, imaginemos que dois juizes (A e B) tomaram posse no mesmo dia, em varas distintas, embora de competência semelhante – duas cíveis, por exemplo. O quadro a seguir apresenta uma situação hipotética, na qual o Juiz “A” encontra mais processos conclusos para sentença que o Juiz “B”:

SITUAÇÃO ENCONTRADA		
Processos	Juiz “A”	Juiz “B”
Conclusos para sentença	900	100
Em instrução	100	900
TOTAL I	1.000	1.000
MOVIMENTAÇÃO NO PERÍODO		
Distribuídos (+)	200	200
Cuja instrução foi concluída (neutro)	100	600
Julgados (-)	600	200
SITUAÇÃO AO FINAL DO PERÍODO		
Conclusos para sentença	400	500
Em instrução	200	500
TOTAL II	600	1.000

Como se pode observar, os dois juizes receberam a mesma quantidade de processos (1.000); o juiz “A” proferiu 600 sentenças; o juiz “B” apenas 200. Apesar de receberem a mesma quantidade de processos, “A” reduziu seu número de processos para 600, enquanto “B” continuou com 1.000.

É razoável afirmar que “A” foi mais produtivo que “B”? Não. Enquanto “B” despendeu boa parte do seu tempo concluindo a instrução de 600 dos 1.000 processos que encontrou ao iniciar suas atividades na vara, “A” teve mais tempo para julgar, pois instruiu apenas 100 processos.

No tocante à complexidade, as distorções também são evidentes, pois, quando não tomada em consideração, chega-se à conclusão equivocada de que um juiz que julgou um único caso complexo será automaticamente considerado menos produtivo que aquele que julgou três ou quatro processos simples e repetitivos.

Quanto a esse aspecto, até poderíamos admitir o argumento segundo o qual, em um período mais longo, todos os juízes acabam por julgar alguns processos complexos e outros simples ou repetitivos, de forma que, no período de um ano, as distorções seriam insignificantes. Todavia, o argumento somente seria sustentável se comparado o desempenho de juizes de varas de mesma competência, e não de varas de competências distintas (ex.: cíveis vs. criminais).

Vale ressaltar que a quantidade de sentenças proferidas por um juiz em determinado mês não constitui informação inútil; apenas não é adequada para medir a produtividade do mesmo juiz, pois este, além de praticar inúmeros outros atos, que não a elaboração da sentença – fase final do processo –, despende, em algumas sentenças, mais tempo que em outras.

A ponderação desses dois fatores – atos praticados pelo juiz e complexidade dos processos – é imprescindível para se avaliar a produtividade dos juizes.

5.2 DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE DOS JUÍZES

A criação de um sistema que possibilite avaliar consistentemente a produtividade do trabalho realizado pelos juizes federais de primeiro grau pressupõe a identificação dos termos da relação que conduz ao cálculo do coeficiente de produtividade, quais sejam: a) o que os juizes federais produzem; b) quais recursos utilizados nesse processo devem ser relacionados com essa produção.

Por ser a finalidade primeira do Poder Judiciário a solução dos litígios, é natural se considerar a sentença como a “unidade produzida” pelo juiz de primeiro grau, pois com ela o juiz finaliza seu ofício jurisdicional⁷⁸.

A inserção do recurso “tempo” na produção da sentença é intuitiva. A propósito, a grande queixa da sociedade em relação ao Poder Judiciário tem sido o excesso de tempo despendido entre o ajuizamento de uma ação e seu encerramento.

É preciso, porém, levar em consideração determinadas peculiaridades, as quais, apesar de imperceptíveis à primeira vista, são fundamentais para uma avaliação consistente da produtividade dos magistrados.

5.2.1 A SENTENÇA COMO UNIDADE PRODUZIDA PELA ATIVIDADE JURISDICIONAL

Admitida a premissa de ser a sentença a unidade produzida pelo juiz, importa identificar os termos inicial e final do seu processo produtivo⁷⁹, notadamente porque o próximo passo será calcular o tempo despendido na produção de uma unidade, vale dizer, de uma sentença.

Quanto a esse aspecto, convém deixar expresso que o processo produtivo de uma sentença começa com o protocolo da petição inicial na distribuição do foro. A partir daí, segue-se todo um conjunto de atos, tais como registro, distribuição, autuação, remessa à vara, despachos, audiências, decisões interlocutórias, expedição de mandados e seu cumprimento, todos voltados para o momento final e mais importante do processo: a prolação da sentença.

Portanto, dos diversos atos levados a efeito com a finalidade de produzir uma sentença, muitos não são praticados pelo juiz, mas pela equipe de servidores da vara, pelos advogados,

pelo Ministério Público, pelas partes e até por outros juizes, como no caso das cartas precatórias.

Conforme podemos verificar, a premissa ora adotada – de que a sentença é a unidade produzida pelo juiz – é válida apenas em sentido jurídico, pois, do ponto de vista da administração da Justiça, a sentença é resultado da participação de inúmeros agentes. Nessa perspectiva, o trabalho do juiz é apenas mais um fator a influenciar no andamento do processo, haja vista que a agilidade de todos os demais servidores do juízo e o próprio fluxo das atividades na vara, entre outros, também influenciarão no resultado.

Além disso, no decorrer do processo, muitas vezes acontece de o juiz ser removido, promovido ou, por outra razão, afastar-se do juízo. A produção de uma sentença iniciada por um juiz é concluída por outro, embora o processo mantenha-se na mesma vara. Em que pese o princípio da identidade física do juiz⁸⁰, não é raro que a instrução de um processo seja realizada por um magistrado e a sentença seja prolatada por outro.

Assim, parece-nos claro que, para avaliar corretamente a produtividade dos juizes, há de se diferenciar a avaliação do juízo da avaliação do juiz. A primeira, calculada com base na produção de sentenças, servirá para medir o desempenho de determinada vara, desempenho esse que poderá – e deverá – variar, conforme a atuação do juiz que a preside e do seu substituto. A segunda, calculada em razão dos atos praticados pelo juiz em cada processo, verifica em que medida o desempenho individual dos juizes está interferindo positiva ou negativamente no andamento do feito.

Não pretendemos, com isso, diminuir a importância da figura do juiz no processo, mas apenas identificar claramente em que consiste sua atividade, a fim de não avaliar sua produtividade com base em atos praticados por terceiros, nem deixar de considerar nessa avaliação atos efetivamente praticados pelo juiz.

Concluimos, portanto, que a unidade produzida por um juiz não é a sentença, mas o ato jurisdicional, seja ele uma sentença, uma decisão interlocutória, um despacho ou a realização de uma audiência. Esses atos jurisdicionais (praticados pelo juiz), agregados aos demais atos praticados no processo por outros agentes, constroem a unidade produzida pelo juízo, a saber, o processo julgado, assim entendido aquele no qual foi proferida sentença, com ou sem mérito, incluídas as homologatórias de conciliação.

5.2.2 O TEMPO E OS ATOS JURISDICIONAIS

Esclarecido que a unidade produzida pelo juiz não é a sentença, mas o ato jurisdicional, passamos a examinar em que medida essa atividade relaciona-se com o tempo.

Nesse sentido, é comum a relação representativa da produtividade ser expressa pela quantidade produzida no numerador e o tempo no denominador. Por exemplo: a produtividade é de dez unidades-hora, ou seja, dez unidades em uma hora.

Essa forma de representação, entretanto, não é adequada aos atos jurisdicionais, por dois motivos: a diversidade dos atos jurisdicionais e a conseqüente variação do tempo despendido na elaboração de cada um deles.

Em atividades simples, como em uma produção industrial, é fácil dizer que um operário produz oito unidades por dia. Mas como se expressar de tal modo em relação a atos jurisdicionais,

quando sabemos que em um mesmo dia um juiz assina vários despachos – cada qual produzido em minutos – e várias sentenças que levaram horas de estudo para serem elaboradas, às vezes consumindo dias ou semanas de trabalho de pesquisa para o juiz formar o seu convencimento⁸¹?

É um pouco mais complexo, mas não impossível. Diante da grande variação de tempo que caracteriza a elaboração dos atos jurisdicionais, a expressão de sua produção torna-se mais inteligível quando é apresentada de forma invertida, ou seja, ao invés de dizermos quantas unidades são produzidas em determinado tempo, dizemos quanto tempo tem sido despendido em média para produzir determinada unidade.

Exemplificamos: o juiz “J” tem demorado, em média, dois dias para proferir cada uma de suas sentenças; as decisões interlocutórias são proferidas em cinco horas; e os despachos têm uma média não superior a 15 minutos. Dessa forma, é possível comparar o desempenho de dois juízes, especialmente se estiverem lotados em varas semelhantes⁸² ou na mesma vara.

A propósito, considerando-se o discutido no item anterior acerca da avaliação do juiz e do juízo, é de se concluir que o recurso “tempo”, no que se refere à produtividade da vara, segue o mesmo raciocínio. Assim, é mais importante informar o tempo médio para o julgamento de um processo do que quantos processos tiveram sentença proferida em determinado mês. Por exemplo: na vara “V”, cada processo tem sido julgado em apenas seis meses.

Ao relacionarmos a produtividade da vara com a de cada juiz (titular e substituto), poderemos fazer inferências complexas como a seguinte: nos processos julgados este ano na vara “V”, o tempo médio para o julgamento aumentou de oito para dez meses em relação aos julgados no ano passado; os dados de produtividade indicam que uma das causas foi o fato de o juiz substituto haver proferido atos jurisdicionais em um tempo 40% superior ao juiz titular, o que é plenamente justificável, pois foi o seu primeiro ano de jurisdição.

5.2.3 A VARIÁVEL “COMPLEXIDADE”

Embora o tempo seja o recurso que mais preocupe a sociedade no que tange

à produtividade dos juízes, existe outra variável a ser levada em consideração, sob pena de a avaliação conduzir a resultados sobremaneira distorcidos: a complexidade dos casos submetidos à apreciação dos juízes federais.

Segundo tem demonstrado a experiência, atos jurisdicionais da mesma espécie podem exigir tempo e esforços diversos, conforme o processo seja mais ou menos complexo. A elaboração de uma sentença de extinção de execução fiscal cujo devedor pagou o tributo certamente demandará menos tempo que a sentença na qual se aprecia a participação de diretores de um banco em um crime de gestão temerária.

Concluimos, assim, ser preciso acrescentar ao cálculo da produtividade a variável complexidade. Mas como, se não existe unidade de medida da complexidade dos processos, como dispomos para medir a velocidade, a massa, a temperatura ou o tamanho das coisas? Trata-se de um obstáculo difícil de transpor, mas não impossível.

Afinal, dizer que não podemos medir precisamente a complexidade de um processo não significa afirmar que não podemos ter uma idéia relativa dessa complexidade em relação a outro processo. Além disso, o exame de várias ações, com as mais diversas características, permite identificar elementos que tornam algumas mais complexas que as outras.

Diante da grande variação de tempo que caracteriza a elaboração dos atos jurisdicionais, a expressão de sua produção torna-se mais inteligível quando é apresentada de forma invertida, ou seja, ao invés de dizermos quantas unidades são produzidas em determinado tempo, dizemos quanto tempo tem sido despendido em média para produzir determinada unidade.

A estatística poderá ser de grande valia nessa tarefa e servir de base a uma *Tabela de Ponderação da Complexidade*, a ser elaborada pelo Conselho da Justiça Federal e aplicada a todos os juízes federais.

Enquanto tal tabela não existe, observamos, com base em dados empíricos, a existência de dois critérios a partir dos quais podemos inferir a complexidade dos processos: em relação aos *atos* (complexidade fática) e em relação à *matéria* (complexidade jurídica).

Em relação aos fatos, o processo será tanto mais complexo quanto maior for a quantidade e diversidade de meios de prova para sua solução. Assim, a um processo no qual se discuta matéria apenas de direito, com fatos incontroversos ou de prova documental pré-constituída, poderíamos atribuir complexidade fática nível mínimo; se a instrução inclui oitiva de testemunhas, podemos acrescentar uma unidade ao nível de complexidade fática para cada três testemunhas; se inclui perícia, mais uma unidade para cada objeto a periciar; e assim por diante.

No que concerne à matéria, a dificuldade de mensuração é maior, dentre outros motivos porque, de acordo com sua formação, o magistrado pode ter mais facilidade para decidir a respeito de certos temas jurídicos. Assim, classificar os ramos do Direito, ou temas de determinado ramo, atribuindo-lhes maior ou menor grau de complexidade acarretaria, sem dúvida, sérias distorções na avaliação, além de regular o sistema segundo a formação e as preferências dos responsáveis pela atribuição dos graus de dificuldade das matérias a serem consideradas.

Um critério mais seguro para identificar o grau de dificuldade jurídica de uma decisão, portanto, livre de influências subjetivas, pode ser extraído a partir do fato de a matéria já haver sido examinada em decisão judicial anterior.

Dessa forma, mais complexa será a sentença cuja matéria ainda não tenha sido abordada por tribunais superiores ou regionais. Os graus de complexidade poderiam ser, do mais baixo para o mais alto: 1 – matéria já pacificada nos tribunais superiores; 2 – matéria já tratada em acórdãos dos tribunais superiores, mas ainda não pacificada; 3 – matéria com julgamentos convergentes por tribunais regionais distintos; 4 – matéria com julgamentos divergentes por tribunais regionais distintos; 5 – matéria ainda não apre-

ciada por tribunais regionais ou que ainda não permite comparação entre decisões de tribunais distintos.

Ressaltemos que esses dois critérios são apenas sugestões, baseadas no conhecimento empírico de um juiz federal. Somente uma pesquisa minuciosa poderia confirmar se eles atingem efetivamente a finalidade que ora se lhe propõe, e em que medida.

5.3 REFLEXÕES SOBRE UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE DOS JUÍZES

Constatado que os atuais relatórios de produtividade não a demonstram convenientemente, pois usam variáveis equivocadas, e definidas as variáveis capazes de medir a produtividade dos juizes federais, o presente estudo ficaria incompleto se não traçasse algumas linhas mestras sobre um sistema cujos relatórios de produtividade sejam mais confiáveis.

Não basta dizermos quais as variáveis adequadas para medir a produtividade de um juiz federal; é importante verificarmos como essas variáveis são colhidas à medida que o processo cumpre as fases que conduzem à solução do litígio.

Nesse sentido, destacamos mais uma vez que as reflexões a seguir consideram apenas a realidade dos juizes federais de primeiro grau, não havendo quaisquer garantias de se aplicarem a outros juizes ou outras instâncias.

Feita essa observação, já podemos pensar em um sistema que controle o tempo total de desenvolvimento do processo, desde a distribuição até o registro da sentença (para o cálculo da produtividade do juízo); e controle quais os atos jurisdicionais praticados no referido processo nesse período, quanto tempo o processo ficou no aguardo de cada um desses atos e qual juiz praticou cada um deles (para o cálculo da produtividade do juiz).

O sistema, como vimos, deve controlar também a complexidade dos processos, mas é possível que esta somente possa ser aferida por ocasião da sentença, quando já se saberá quais foram as provas produzidas (complexidade fática) e, a partir de consulta a banco de dados mantido pelo Conselho da Justiça Federal, se a matéria já foi tratada por tribunais regionais ou superiores (complexidade jurídica).

Dediquemo-nos ao controle de quantidade-tempo.

Quanto ao tempo total do processo, não há qualquer dificuldade, porquanto basta que o sistema armazene a data e a hora da distribuição e a data e a hora do registro da sentença, para calculá-lo. Os atuais sistemas já têm ou deveriam ter esses dados.

Quanto ao controle dos atos jurisdicionais, é suficiente que, toda vez que o processo seja concluso ao juiz, o sistema registre a data, a hora e a finalidade (despacho, decisão, sentença, realização de audiência etc.); praticado o ato do juiz, registra-se no sistema data e hora do retorno à secretaria da vara.

Atualmente, a conclusão dos autos para decisão ou para sentença, bem como seu retorno à secretaria, já são registrados em sistema informatizado.

Quanto às conclusões para despacho, como a experiência tem demonstrado, esse registro muitas vezes acaba não sendo feito porque a própria secretaria da vara costuma elaborar o despacho, o qual, estando adequado ao caso, o juiz apenas assina. Diante da grande quantidade de processos em andamento na Justiça Federal, juizes e servidores alegam que o registro de todos esses despachos demandaria muito tempo.

Esse argumento, porém, somente vale para os sistemas mais antiquados, desprovidos de leitores de código de barra para controlar o andamento do processo. Além disso, se olharmos para o futuro e pensarmos um processo totalmente eletrônico, veremos que essa preocupação não faz o menor sentido, pois, com um simples *click* no *mouse*, o servidor da secretaria fará a conclusão e disponibilizará o processo para que o juiz o acesse de seu próprio computador. Outro *click* – agora do juiz, ao confirmar sua assinatura eletrônica – e o processo já estará “de volta” à secretaria, sem a perda de tempo causada pela movimentação física dos autos.

Sem dúvida que um sistema com esse nível de detalhamento depende da confiabilidade dos seus dados e precisa ser unificado em toda a Justiça Federal de primeiro grau. Ademais, alguns aspectos pertinentes ao sistema proposto demandariam desenvolvimento em maior profundidade.

6 CONCLUSÃO

De acordo com nossa pesquisa realizada sobre o sistema de avaliação da produtividade dos juizes federais, pudemos constatar que a “explosão de litígios” gerou a necessidade de o Poder Judiciário ser mais produtivo, a fim de atender à demanda social, e, conseqüentemente, a necessidade de avaliar a produtividade dos magistrados.

Conforme visto, do ponto de vista da administração da Justiça, a sentença é resultado de um conjunto de atos, entre eles os atos jurisdicionais, praticados pelo juiz, razão pela qual a produtividade dos juizes federais de primeiro grau pode ser medida de acordo com o tempo despendido na prática desses atos jurisdicionais e com a complexidade dos processos. Um coeficiente de produtividade de um juiz federal, em um determinado período, poderia ser calculado a partir da seguinte fórmula:

$$CE = T / S\{Q \cdot (CF + CJ)\}$$

CE = coeficiente de produtividade;

T = tempo total dos atos jurisdicionais;

Q = quantidade de atos jurisdicionais de um processo;

CF = complexidade fática;

CJ = complexidade jurídica.

Assim, quanto menor o tempo despendido em cada ato jurisdicional, maior a produtividade. Mantida a quantidade de atos, o coeficiente variará em função da complexidade do processo. Observemos, porém, que, como a relação está representada na forma tempo-quantidade, quanto menor o valor absoluto do coeficiente (CE), mais alta será a produtividade.

A tecnologia atualmente disponível já permite o desenvolvimento de um sistema com essa finalidade, o qual será ainda mais eficaz à medida que todos os processos em andamento na Justiça Federal sejam eletrônicos.

Vale ressaltar, entretanto, que o sistema de avaliação proposto alcança apenas um dos aspectos inerentes à condição de magistrado. Não devemos perder de vista o fato de que o juiz, antes mesmo de ser uma figura representativa do Poder Judiciário, é um ser social, e não uma peça de um maquinário em manutenção, razão pela qual sua avaliação deve pautar-se, prioritariamente, por valores éticos e morais, e por seu zelo pelas instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

- 1 Como bem ensina Kaufmann, nas ciências sociais o mesmo fato pode ser interpretado de modos diferentes (...). Além disso, a interpretação de um fato particular pode variar com o contexto em que aparece (KAUFMANN, Felix. *Metodologia das ciências sociais*. Trad. de José Augusto Guilhon de Albuquerque. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977. p. 200).
- 2 DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juizes*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 9.
- 3 Deut., cap. 1, vers. 15-17.
- 4 ALTAVILA, Jayme de. *Origem dos direitos dos povos*. 5. ed. São Paulo: Ícone, 1989. p. 65.
- 5 ARISTÓTELES. *A política*. Trad. de Roberto Leal Ferreira a partir da versão francesa de Marcel Prolot. São Paulo: Martins Fontes, 1991. p. 113.
- 6 COULANGES, Foustel de. *A cidade antiga*. Trad. de Fernando de Aguiar. Revisão de Virginia A. Tomé. São Paulo: Martins Fontes, 1981. p. 190.
- 7 Ainda segundo Foustel de Coulanges (*op. cit.*, p.191), durante a realeza primitiva, o nascimento revelava suficientemente a vontade dos deuses, e, assim, o filho deveria suceder o pai; quando as revoluções suprimiram a hereditariedade, muitos povos, como os atenienses, encontraram no sorteio a melhor forma de saber o que os deuses pretendiam. Afinal, para os antigos, a sorte não estava entregue ao acaso: era a revelação da vontade divina.
- 8 ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 117.
- 9 Idem, p. 125.
- 10 MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de. *O Espírito das leis*. Trad. de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1993. p. 195.
- 11 Idem, p. 198.
- 12 DALLARI, *op. cit.*, p. 11.
- 13 A limitação do comentário ao ocidente europeu decorre do fato de o império romano do oriente haver perdurado ainda por muitos séculos.
- 14 LE GOFF, Jacques. *A civilização do ocidente medieval*. Trad. de Manuel Ruas. 2. ed. Lisboa: Estampa, 1995. p. 156-157.
- 15 BARK, W. Carroll. *Origens da Idade Média*. Trad. de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1962. p. 150-151.
- 16 BERMAN, Harold J. *La formación de la tradición jurídica de occidente*. Trad. de Mónica Utrilla de Neira. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 62.
- 17 ("ou levar adiante um julgamento"). Idem, p. 64.
- 18 MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Coimbra ed., 1997. t. 1, p. 59.
- 19 BURNS, Edward Mcnall. *História da civilização ocidental*. Trad. de Donaldson M. Garshagen. 39. ed. São Paulo: Globo, 1999. p. 425.
- 20 CHÂTELET, François. *História das idéias políticas*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. p. 37.
- 21 MIRANDA, *op. cit.*, p. 79.
- 22 BURNS, *op. cit.*, p. 426.
- 23 DALLARI, *op. cit.*, p. 12.
- 24 Menos de setenta anos depois da queda da Bastilha.
- 25 TOCQUEVILLE, Alexis de. *O antigo regime e a revolução*. Trad. de Yvonne Jean. 4. ed. Brasília: Ed. UnB, 1997. p. 89.
- 26 MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 172.
- 27 A Constituição brasileira de 1824 também adotou a teoria de Montesquieu na organização dos poderes estatais, acrescentando o Poder Moderador, atribuído ao Imperador.
- 28 BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Trad. de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2000. p. 22.
- 29 MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 173.
- 30 CLÈVE, Clemerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 32.
- 31 A expressão "mão invisível" é encontrada nos estudos de Adam Smith. Michel Beaud comenta o assunto: *Em sua Théorie des sentiments moraux (1759), A. Smith se empenha em justificar a ordem social fundamentada na procura dos interesses individuais: ele salienta a profunda noção de simpatia; justifica o gozo da grandeza e das riquezas de que alguns se beneficiam: "A ilusão que ele nos dá excita a industriosa atividade dos homens, e mantém-nos em movimento contínuo. É essa ilusão que os faz cultivar a terra de tantas maneiras diferentes, construir casas ao invés de cabanas, fundar cidades imensas, inventar e aperfeiçoar as ciências e as artes" (...). Ele expõe a tese – novo avatar de Deus, fiador da harmonia universal – da "mão invisível": "Uma mão invisível parece forçá-los a concorrer para a mesma distribuição das coisas necessárias à vida que teria ocorrido se a terra tivesse sido dada em igual porção a cada um de seus habitantes; e assim, sem ter a intenção, sem mesmo sabê-lo, o rico serve ao interesse social e à multiplicação da espécie humana. A Providência, ao repartir, por assim dizer, a terra entre um pequeno número de homens ricos, não abandonou aqueles a quem ela parece ter esquecido de atribuir um quinhão, e eles têm sua parte em tudo o que ela produz" (...).* (BEAU, Michel. *História do capitalismo*. Trad. de Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 111-112).
- 32 CLÈVE, *op. cit.*, p. 35.
- 33 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989. p. 43-44.
- 34 CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 38-40.
- 35 GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia*. Trad. de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999. p. 24.
- 36 ROCHA, José de Albuquerque. *Estudos sobre o Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 133.
- 37 Idem, *op. cit.*, p. 38.
- 38 Inclusive os que presidem os Juizados Especiais (Lei n. 9.099/95).
- 39 Inclusive os que presidem os Juizados Especiais Federais (Lei n. 10.259/2001).
- 40 ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEROS. Pesquisa qualitativa *Imagem do Poder Judiciário*. Brasília: AMB, 2004. p. 17.
- 41 TAVOLARO, Agostinho Toffoli. Justiça morosa ou injustiça. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, n. 167, dez. 2003, p.17.
- 42 SADEK, Maria Teresa; ARANTES, Rogério Bastos. *A crise do Judiciário e a visão dos juizes*. Disponível em: <www.usp.br/revistausp/n21/fsadektexto.html>.
- 43 MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 91.
- 44 BECCARIA, *op. cit.*, p. 31.
- 45 PERRINI, Raquel Fernandez. *Competências da Justiça Federal comum*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 91.
- 46 FREITAS, Vladimir Passos de. *Justiça Federal: histórico e evolução no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 18.
- 47 Breve histórico da Justiça Federal. Disponível em: <www.cjf.gov.br/atlas/hist/htm>. Acesso em: 23 jul. 2004.
- 48 Idem, p. 5.
- 49 FREITAS, *op. cit.*, p. 51.
- 50 Disponível em: <http://www.cjf.gov.br/Institucional/Inst_JF.asp>. Acesso em: 7 set. 2004
- 51 Idem.
- 52 Idem.
- 53 Idem.
- 54 FREITAS, *op. cit.*, p. 89.
- 55 DALLARI, *op. cit.*, p. 80.
- 56 CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da Administração*. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983. p. 1.
- 57 Idem, p. 25.
- 58 Idem, p. 27.
- 59 Idem, p. 44.
- 60 ROCHA, Duílio Reis da. *Fundamentos da administração da produção*. Fortaleza: Editora Gráfica LCR, 2002. p. 16.
- 61 Idem.
- 62 BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 582.
- 63 Idem.
- 64 CHIAVENATO, *op. cit.*, p. 1.
- 65 Recursos não apenas financeiros, mas de todas as espécies, utilizados no desenvolvimento da atividade, tais como tempo, energia, mão-de-obra etc.
- 66 A JUSTIÇA Federal através de documentos. Disponível em: <www.cjf.gov.br/REVISTA/seriepesq01.htm>. Acesso em: 4 ago. 2004.
- 67 BANDEIRA, Regina Maria. *Democratização e controle externo do Poder Judiciário*. Disponível em: <www.camara.gov.br/internet/diretorial/conleg/Estudos/202322.pdf>. Acesso em: 4 set. 2004.
- 68 Disponível em: <www.mj.gov.br/reforma>. Acesso em: 4 set. 2004.
- 69 Disponível em: <www.ajufe.org.br/index.php?ID_MATERIA=1082>. Acesso em: 25 set. de 2004. Segundo a nota, o diagnóstico divulgado apresentava dados equivocados e incompletos.
- 70 Disponível em: <www.stf.gov.br/bndpj/movimento>. Acesso em: 4 set. 2004.
- 71 Disponível em: <www.cjf.gov.br/Estatisticas/Estatisticas.asp>. Acesso em: 4 set. 2004.
- 72 Disponível em: <www.trf1.gov.br/institucional/corregedoriageral/relatorioatividades2003.pdf>. Acesso em: 4 set. 2004.
- 73 Disponível em: <www.trf2.gov.br/corregedoria>. Acesso em: 4 set. 2004.
- 74 Disponível em: <www.trf3.gov.br/fileadmin/template/main/site/docs/coge/processos/cogeqd1203dju.rtf>. Acesso em: 4 set. 2004.
- 75 Disponível em: <www.trf4.gov.br/trf4/institucional/estatistica.php>. Acesso em: 4 set. 2004.
- 76 Disponível em: <http://200.199.20.194/corregedoria/corregedoria_index.php>. Acesso em: 4 set. 2004.

- 77 E. D. Moniz de Aragão chega a conclusão semelhante ao analisar, em seu artigo "Estatística Judiciária" (*Revista Forense*, n. 365, p. 8 jan./fev.2003), a quantidade de julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça. Segundo o autor, os números encontrados contribuem apenas para *demonstrar a necessidade de se fazer uma investigação estatística conduzida com técnica e seriedade por profissionais capacitados*
- 78 Art. 463 do Código de Processo Civil.
- 79 Processo produtivo é a atividade por meio da qual os recursos são transformados em bens ou serviços (ROCHA, Duílio Reis da, *op. cit.*, p. 17).
- 80 Art. 132 do Código de Processo Civil.
- 81 Não devemos esquecer, com base no referido no item anterior, que a elaboração da sentença aqui é apenas a atividade intelectual do juiz após receber o processo concluso para sentença.
- 82 De competência comum ou com o mesmo tipo de especialização.

KEYWORDS

Administration of Justice; federal judge; Judiciary Power; productivity; efficiency; assessment; Federal Justice; organizational structure.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução histórica da estrutura judiciária brasileira. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, n. 1 dez. 1999.

NAVES, Nilson Vital. O Supremo, o Superior Tribunal e a reforma. *Revista CEJ*, Brasília, n. 13, abr./2001.

PASSOS, J. J. Calmon de. *Direito, poder, justiça e processo: julgando os que nos julgam*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

ROSA, Edgard Lincoln de Proença. Poder Judiciário no Brasil: aspectos de sua reforma. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, abr./jun. 2003.

SANTOS, Pedro Sérgio. *Alguns elementos históricos e filosóficos sobre o poder de julgar: a reforma do Poder Judiciário*. Curitiba: Juruá, 2000.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Do Poder Judiciário: organização e competência. *Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco*, v. 2, n. 4, abr./jun. 1997.

ZANDONADE, Eliana. Estatística judiciária, importância e meios. *Revista CEJ*, Brasília, n. 17, jun. 2002.

<http://www.ajufe.org.br/index.php?ID_MATERIA=1082>.

<<http://www.cjf.gov.br/atlas/hist/htm>>.

<<http://www.cjf.gov.br/Estatisticas/Estatisticas.asp>>.

<http://www.cjf.gov.br/Institucional/Inst_JF.asp>.

<<http://www.cjf.gov.br/REVISTA/seriepesq01.htm>>.

<<http://www.mj.gov.br/reforma>>.

<<http://www.stf.gov.br/bndpj/movimento>>.

<<http://www.trf1.gov.br/institucional/corregedorageral/relatorioatividades2003.pdf>>.

<<http://www.trf2.gov.br/corregedoria>>.

<<http://www.trf3.gov.br/fileadmin/template/main/site/docs/coge/processos/cogeqd1203dju.rtf>>.

<<http://www.trf4.gov.br/trf4/institucional/estatistica.php>>.

<http://www.trf5.gov.br/corregedoria/corregedoria_index.php>.

Artigo recebido em outubro de 2004, em decorrência do Concurso de Monografias, realizado pelo Conselho da Justiça Federal.

ABSTRACT

The author draws general guidelines for a system capable of evaluating the productivity of the lower courts federal judges, by means of information about the activities performed by federal judges and their insertion into the social context.

Thus, he makes comments on the Brazilian Judiciary organization and its social assessment. He specifically analyses the Federal Justice, concerning its organizational structure and jurisdiction, in relation to the social function.

Furthermore, he explains that the assessment carried out through historical data, reports of activities, public opinion polls, among other instruments, showed that there is little or almost no information about the Judiciary activities as a whole and the Federal Justice, specifically.

At last, he presents concrete proposals aiming for a better assessment of the judges' productivity.

Marcos Mairton da Silva é juiz federal da Seção Judiciária do Ceará.