



Marcelo Charada

# A AVALIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE DOS JUÍZES FEDERAIS E AS CAUSAS LIMITADORAS DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL CÉLERE

Rodrigo Navarro de Oliveira

57

## RESUMO

Analisa a produtividade dos juizes federais a partir de dados estatísticos referentes à demanda de ações judiciais, sua distribuição e julgamento.

Identifica a necessidade de modernização da estrutura do Poder Judiciário Federal e as possíveis causas da baixa produtividade dos juizes, com as soluções correspondentes.

Baseado nos princípios que orientam a tramitação dos feitos nos juzados especiais federais – informalidade, celeridade e oralidade –, propõe o uso da *internet* na comunicação dos atos oficiais, a extinção do privilégio processual da Fazenda Pública, a fixação de um valor mínimo para a propositura da ação de execução, dentre outras medidas.

Por fim, sugere a adoção de um índice médio de produtividade do juiz, como referencial de produção em determinada vara federal e critério de promoção por merecimento.

## PALAVRAS-CHAVE

Administração da Justiça; Justiça Federal – modernização; julgamento; morosidade, celeridade; juiz federal – produtividade; Juizado Especial Federal.

## 1 INTRODUÇÃO

A morosidade no processamento e julgamento de ações judiciais tem sido apontada, na atualidade, como a característica mais negativa da atividade jurisdicional. Essa demora, provocada por causas diversas, gera a insatisfação do jurisdicionado, que espera por um julgamento mais ágil para pôr fim a uma controvérsia submetida à apreciação judicial. Mas a lentidão no processo de decisão de uma lide tem provocado também a angústia de uma parcela significativa de magistrados, que se dedica, diuturnamente à maior celeridade no julgamento, muitas vezes com sacrifício de projetos pessoais e familiares, e quase nunca recebe qualquer reconhecimento pelo esforço e empenho no exercício da atividade jurisdicional.

## 2 DADOS ESTATÍSTICOS DA JUSTIÇA FEDERAL

### 2.1 NÚMERO DE AÇÕES AJUIZADAS ANUALMENTE

Apresentamos os dados estatísticos de processos distribuídos nos anos de 1998 a 2003 em todas as seções judiciárias da Justiça Federal. Os quantitativos informados incluem os processos distribuídos aos juizados especiais federais a partir de 2002. O quadro indica ainda o número de cargos de juiz federal e juiz federal substituto existentes, bem como

mesmo período houve um crescimento do número de varas federais e de cargos de juiz no percentual aproximado de 32%.

O aumento da demanda de ações é evidente após a criação dos juizados especiais federais. Segundo dados divulgados pelo Conselho da Justiça Federal, desde a instalação dos JEFs foram distribuídas em todo o País 1.672.660 novas ações.

Os dados indicam que o aumento do número de varas ocorrido em 1998 e 2003 foi insuficiente para fazer face à demanda de ações. É necessário dar continuidade ao desenvolvimento do processo de interiorização da Justiça Federal – sobretudo no âmbito da 1ª Região. Há também necessidade urgente de ampliação do número de juizados especiais federais, porque os JEFs instalados já estão inviabilizados diante do absurdo número de 1.224.753 processos em tramitação em março do corrente ano.

Na segunda instância, os dados estatísticos indicam também um grande crescimento do volume de processos pendentes de julgamento de recursos. No período compreendido entre 1994 e 2000, o número de feitos em tramitação nos tribunais regionais federais aumentou de 364.458 para 1.000.013 processos.

A partir da reestruturação dos tribunais regionais federais, promovida pela Lei n. 9.967, de 10/5/2000, houve uma redução gradativa dos processos em andamento nos anos de 2001 a 2003. Em

ocorreu na mesma proporção do crescimento da quantidade de processos pendentes de julgamento de recursos. E à vista dos dados apresentados, e do grande número de processos em tramitação, conclui-se pela necessidade de nova ampliação do número de desembargadores federais nos tribunais regionais federais.

### 2.2 PRODUTIVIDADE NA JUSTIÇA FEDERAL

Apresentamos na página seguinte a tabela com os dados estatísticos de processos julgados no primeiro trimestre do ano de 2004, em todas as seções judiciárias da Justiça Federal. A partir da divisão do número de processos julgados pelo número de juizes federais de todas as unidades da federação, pode-se obter o índice médio de produtividade mensal do juiz federal no Brasil – especificamente quanto ao número de sentenças prolatadas.

Os dados estatísticos divulgados – colhidos do *site* do Conselho da Justiça Federal – incluem processos julgados nos juizados especiais federais, mas não indicam, com precisão absoluta, o índice de produtividade dos juizes federais em cada seção judiciária do Brasil. Isso porque o número de magistrados de cada seccional apresenta variação no período, por motivos diversos: convocações para substituições de desembargadores federais; convocações para integrar turmas suplementares de tribunais regionais federais; convocações para prestar auxílio na presidência ou corregedoria dos tribunais regionais federais; remoções e promoções; afastamentos para participar de cursos de pós-graduação; afastamentos para prestar auxílio em outra seção judiciária; férias e outros afastamentos legais. As distorções são maiores nas seções judiciárias com menor número de juizes federais.

Entretanto, a partir dessas informações, tem-se conhecimento aproximado da realidade da produtividade dos magistrados na Justiça Federal, e principalmente pode-se fazer um planejamento para a superação das causas de limitação do aumento de produtividade.

### 2.3 COMPARATIVO DA PRODUÇÃO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E NAS VARAS FEDERAIS

Tão-somente a partir do comparativo da produção nos juizados especiais

Ano	Processos distribuídos	Número de juizes	Relação processos distribuídos/juiz
1998	838.643	903	928
1999	1.079.158	1103	978
2000	1.097.964	1103	995
2001	1.002.095	1103	908
2002	1.386.281	1103	1256
2003	2.124.982	1197	1775

Fonte: Conselho da Justiça Federal

a relação entre a quantidade de cargos e o número de processos distribuídos.

A partir das informações apresentadas, verifica-se que, nos últimos seis anos, houve um crescente aumento do número de processos ajuizados a cada ano na Justiça Federal.

Em relação ao ano de 1998, verifica-se um aumento de 153% em 2003. No

2003, o número de processos em tramitação era de 861.804.

Entretanto, conforme dados estatísticos do primeiro trimestre de 2004, houve reversão dessa tendência, e o número de feitos em trâmite passou para 928.627 em março de 2004.

O aumento dos cargos em segunda instância – no ano de 2000 – não

Seção Judiciária	Processos julgados	Número de juízes	Produtividade mensal
AC	1.474	05	98
AL	4.205	08	175
AM	2.228	09	83
AP	1.352	04	112
BA	6.063	41	49
CE	6.189	25	82
DF	8.827	46	63
ES	7.336	22	111
GO	5.870	24	81
MA	2.533	09	93
MG	29.218	73	133
MT	2.996	10	99
MS	1.509	12	41
PA	4.870	12	135
PB	4.606	10	153
PE	10.434	25	139
PI	1.933	11	58
PR	45.529	92	164
RJ	50.880	169	100
RN	2.170	14	51
RO	2.204	05	146
RR	751	03	83
RS	40.455	115	117
SC	23.042	60	128
SE	1.139	09	42
SP	87.526	193	151
TO	970	03	107
TOTAL	356.299	1.009	117

Fonte: Conselho da Justiça Federal

federais e nas varas federais observa-se que: em 19 das 27 unidades da federação o número de processos sentenciados nos JEFs é superior ao número de processos julgados nas varas federais no primeiro trimestre de 2004; nos três primeiros meses de 2004 foram julgados 202.869 processos nos juizados especiais federais e 153.430 nas varas federais.

Parte dos processos em tramitação nas varas federais versa sobre questões de maior complexidade e exige maior dispêndio de tempo no processamento – sobretudo em razão da necessidade de dilação probatória – e no julgamento. Mas uma conclusão pode ser obtida de imediato: o rito simplificado de tramitação de ações

nos juizados especiais federais permite, de forma efetiva, maior celeridade na prestação jurisdicional e um aumento significativo da quantidade de processos julgados.

Dentre os procedimentos utilizados nos juizados especiais federais, e contribuem para a simplificação do processamento, podem ser destacados: utilização de meio eletrônico para intimação e citação de partes, inclusive pessoas jurídicas de direito público; necessidade de prolação de sentença líquida – o que praticamente torna desnecessário o processo executivo; utilização em larga escala da conciliação como instrumento de solução das lides; e uso da estenotipia para gravação das audiências.

## 2.4 PROPOSTAS DE APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS NO PROCESSAMENTO DAS AÇÕES NAS VARAS FEDERAIS

Com inspiração no modelo e princípios que orientam o processamento das ações nos JEFs – informalidade, celeridade, oralidade –, apresentamos a seguir algumas propostas para maior agilidade na tramitação dos feitos nas varas federais e, por consequência, o aumento da produtividade. Acrescentamos outras, com o objetivo de extinguir privilégios processuais, processos, procedimentos e rotinas burocráticas, as quais podem ser aplicadas nas varas federais e nos juizados especiais federais.

1) Proposta legislativa para regulamentar a utilização de meio eletrônico (*internet*) na comunicação oficial – intimação e citação de partes – no processamento das ações.

A medida produziria efeito significativo caso aplicada em relação a entes e entidades de direito público – com a revogação das normas que exigem intimação pessoal de representantes jurídicos de autarquias e fundações públicas federais e da União.

Em algumas varas federais tem sido adotado o procedimento de remeter os autos à representação jurídica da União, e na data do recebimento dos autos o advogado da União ou procurador da Fazenda Nacional, por cota nos autos, dá-se por citado. Esse procedimento pode ser seguido independentemente de qualquer alteração legislativa e evita a expedição de mandado de citação da União nesses processos.

2) Proposta legislativa para extinção do privilégio processual que assegura prazo em quádruplo e em dobro para a Fazenda Pública apresentar resposta e recorrer.

A estrutura atual das representações jurídicas de entes e entidades de direito público não exigem a manutenção da regra em vigor. A existência de grande número de ações em que figuram como autoras ou rés a União e autarquias e fundações públicas federais reclama aumento do quantitativo de advogados da União, de procuradores federais e procuradores da Fazenda Nacional. O grande acervo de processos exige também melhoria de condições materiais de trabalho dos representantes jurídicos das pessoas jurídicas de

direito público – mas não justifica a manutenção de privilégio que provoca desigualdade entre as partes no processo, e que contribui para a demora no processamento das ações na Justiça Federal.

3) Proposta legislativa para estabelecer limite mínimo do valor da execução como condição para o processamento do feito.

O custo do processamento das ações em muitos casos é superior ao valor executado, e não justifica o tempo despendido e os recursos materiais utilizados para expedição de mandados, realização de diligências, publicações, expedições de requisições de pagamento e de alvarás de levantamento. A proposta é de que seja fixado o valor de meio salário mínimo para processamento da ação.

4) Proposta legislativa para permitir que a obrigação possa ser satisfeita no próprio processo de conhecimento, sem necessidade de instauração de processo executivo, e para que a execução do processo possa ocorrer de ofício – por iniciativa do juiz –, a exemplo do que ocorre na Justiça do Trabalho. Não se justifica a propositura de novo processo de execução para satisfação da obrigação, podendo as providências ser adotadas nos autos do próprio processo de conhecimento.

Essa proposta poderia ser complementada pela extinção de dois procedimentos:

a) expedição de alvará de pagamento para entregar o valor devido ao credor.

O procedimento pode ser simplificado pela intimação do credor para indicar o número da agência bancária e da conta corrente de sua titularidade para transferência do valor devido. A proposta não afasta a aplicação da regra do art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994, que permite o destacamento do valor dos honorários advocatícios contratuais para pagamento diretamente ao advogado;

b) a inovação processual que determina que a petição inicial deve ser instruída com memória de cálculo apresentada pelo credor.

Na maioria expressiva dos casos há discordância da Fazenda Pública quanto ao valor executado, o que exige a remessa dos autos à contadoria judicial para conferência do cálculo e reelaboração da conta. O procedimento poderia ser simplificado mediante remessa dos autos à contadoria judicial para elaboração do

cálculo de liquidação, seguindo-se a determinação do *quantum* da execução e a intimação do devedor para pagamento.

No caso de eventual discordância da Fazenda Pública quanto ao valor fixado, admitir-se-ia a interposição de recurso de agravo – e não haveria oposição de embargos à execução ou de recurso de apelação nos autos dos embargos à execução.

## 2.5 EXPERIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL

A composição entre as partes por meio da conciliação judicial tem sido mais utilizada como forma de solução de conflitos, desde a instalação dos juizados especiais federais.

A partir de experiências bem-sucedidas de transação em diversas seções judiciárias da Justiça Federal, apresentamos proposta de divulgação dos resultados positivos obtidos com as audiências de conciliação, a fim de incentivar tentativas de composição judicial para pôr fim aos litígios.

A experiência mais ampla e com resultados mais concretos deriva de projeto de realização de audiências conciliatórias em processos de revisão de cláusulas de contratos de financiamento imobiliário assinados com a Caixa Econômica Fe-

derida empresa pública federal, para liquidação do saldo devedor do financiamento imobiliário ou refinanciamento da dívida com base em valor inferior em relação à dívida atual.

A sistemática da negociação se desenvolve nas seguintes etapas:

1ª) Preliminar – designação de audiência de conciliação em qualquer fase em que se encontre o processo, para data não inferior a 30 dias. O Código de Processo Civil dispõe que compete ao juiz tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes (art. 125, inc. IV). No despacho que designa data para realização da audiência conciliatória, deve ser determinada a avaliação do imóvel financiado – a ser realizada pela CEF – e a intimação das partes. No caso de ter havido cessão de direitos, deve ser intimado o procurador do mutuário (cessionário);

2ª) Realização da audiência – em audiência, a EMGEA apresenta proposta de redução do saldo devedor do contrato para liquidação ou refinanciamento. Na proposta apresentada, há indicação do valor da renegociação a partir da verificação dos seguintes fatores: valor venal do imóvel, percentual financiado à época da concessão do financiamento imobiliário, montante efetivamente

*O custo do processamento das ações em muitos casos é superior ao valor executado, e não justifica o tempo despendido e os recursos materiais utilizados para expedição de mandados, realização de diligências, publicações, expedições de requisições de pagamento e de alvarás de levantamento. A proposta é de que seja fixado o valor de meio salário mínimo para processamento da ação.*

deral, ou em outras ações que versam sobre contendas decorrentes de contrato de mútuo concedido pela CEF para aquisição de imóvel, sob as regras do Sistema Financeiro da Habitação.

Os créditos de contratos de financiamento imobiliário assinados com a CEF até o ano de 1994 foram cedidos à EMGEA – Empresa Gestora de Ativos, empresa pública federal criada com a missão institucional de recuperação de haveres. Nos processos em que o crédito do financiamento fora cedido à EMGEA, há ampla possibilidade de celebração de acordo judicial para solução da lide, e que se concretiza a partir da adesão do mutuário a uma proposta apresentada pela re-

amortizado da dívida (com exclusão de juros de mora e parcela de correção monetária) e situação de adimplência ou inadimplência do mutuário;

3ª) Homologação judicial do acordo – no caso de concordância do mutuário, ocorre a homologação judicial do acordo de liquidação ou o refinanciamento da dívida, bem como a extinção do processo com julgamento do mérito (CPC, art. 269, inc. III).

As propostas de acordo surgidas nas audiências de conciliação têm apresentado possibilidade de redução significativa do valor do saldo devedor, podendo chegar a 90% o desconto ofertado em caso de alguns conjuntos

habitacionais de baixa renda (imóveis de valor inferior a 25 mil reais).

Em certas unidades da Federação, o percentual de acordos celebrados tem sido superior a 80% em razão de diversas vantagens: redução imediata da dívida e estabelecimento de prestação em valor compatível com a possibilidade de pagamento do mutuário; possibilidade de utilização de recursos do FGTS para liquidação ou amortização parcial da dívida refinanciada; possibilidade de celebração de novo contrato pelo cessionário, com substituição do atual mutuário; possibilidade de refinanciamento pelo sistema de amortização SACRE, que impede a formação de resíduo da dívida ao término do prazo contratual; aplicação de taxa de juros reduzida (8% ao ano) em comparação com as atuais taxas de juros remuneratórios aplicadas nos contratos de financiamento imobiliário; segurança jurídica e resolução de um problema social, uma vez que o processo será extinto e o mutuário não mais ficará na dependência de julgamento da lide ou de recurso para que seja resolvida a situação de desequilíbrio econômico do contrato de financiamento imobiliário.

No âmbito da 4ª Região da Justiça Federal, tais audiências conciliatórias vêm sendo realizadas, de forma inovadora, em segundo grau de jurisdição, nos processos pendentes de julgamento de recursos no Tribunal Regional Federal.

Essas experiências bem-sucedidas devem ser divulgadas, porque representam uma das melhores alternativas de resolução de lides de forma célere, e principalmente por resultarem na extinção do processo, independentemente da necessidade de realização de toda a fase instrutória, do julgamento da questão de mérito, sem possibilidade de recurso, e porque resolvem de forma altamente satisfatória um problema social grave.

Não há dúvida de que esse é um exemplo de alternativa para a melhoria do funcionamento da Justiça Federal e o aumento da produtividade dos juizes federais.

### 3 POSSÍVEIS CAUSAS LIMITADORAS DO AUMENTO DE PRODUÇÃO

#### 3.1 CARÊNCIA DE CURSOS DE FORMAÇÃO DE MAGISTRADOS

Em algumas regiões do País, não há realização de curso de formação de magistrados como etapa do concurso público para provimento do cargo de juiz federal.

Em concursos públicos realizados nos últimos cinco anos, em todas as regiões da Justiça Federal, a expressiva maioria dos candidatos aprovados no certame não teve qualquer experiência anterior no exercício da função judicante.

O processo seletivo para escolha de magistrados não pode estar limitado à análise do conhecimento técnico do candidato e à investigação social e profissional.

É muito importante que se possibilite o treinamento do candidato em curso de formação profissional voltado para a experimentação de atividades próprias do exercício do cargo de juiz federal – como treinamento de elaboração de despachos, decisões e sentenças com clareza e objetividade, de técnicas de conciliação, de condução de audiências de instrução, de atendimento a advogados e orientação quanto à prestação jurisdicional no período de plantão. Além disso, poderiam ainda ser ministrados cursos em módulos sobre administração do tempo, liderança e delegação de tarefas e relacionamento interpessoal.

Não há dúvida de qualquer mudança, seja no âmbito pessoal ou profissional, acarreta dificuldades em razão da necessidade de adaptação à nova realidade ou situação. E essas dificuldades podem ser minimizadas pela realização de um treinamento, que pode assegurar ao futuro magistrado maior segurança para bem desenvolver as atribuições do cargo.

Nesse período de treinamento e adaptação o candidato pode analisar sua vocação profissional e ainda ser avaliado quanto à sua conduta e comportamento diante de situações de conflito e de outras dificuldades, podendo-se aferir sua capacidade para o exercício do cargo.

Outra proposta é de que o juiz federal substituto, durante os primeiros meses de trabalho, seja lotado em uma vara federal onde possa exercer suas funções em conjunto com o juiz federal titular. A troca de experiências pode conduzir a um aprendizado contínuo durante o período de adaptação.

A produtividade do magistrado recém-ingressado na carreira provavelmente será maior, e o desempenho funcional será melhor se a adaptação for conduzida por meio de um processo de treinamento e se for concluída com o auxílio de outro juiz federal com maior experiência no exercício da função.

Por fim, há uma característica positiva em diversas seções judiciárias, consistente na possibilidade de lotação do juiz federal substituto em uma vara federal específica, e não em diversas varas federais, como auxiliar. A fixação numa determinada vara permite que o magistrado passe a ser responsável pela metade do acervo de processos, e gera comprometimento. Essa prática pode ser favorável para o aumento da produtividade individual.

#### 3.2 INOBSERVÂNCIA DO RITO PROCESSUAL

A prolação de despachos desnecessários ou não-essenciais no processo pode constituir causa de limitação do aumento de produção. Isso porque ordinariamente traz duas conseqüências: aumento do prazo de tramitação do feito; e perda de tempo na análise do processo, na elaboração do despacho ou decisão, na publicação e intimação dos entes e entidades de direito público, na manifestação das partes e juntada das peças aos autos.

O aumento do tempo de tramitação do feito produzirá a médio e longo prazos o acúmulo de processos conclusos para sentença. E o tempo despendido desnecessariamente no processamento da ação poderia ser utilizado para contribuir efetivamente para o aumento da produtividade.

Enumeramos alguns casos:

1) Despacho para manifestação da parte autora em réplica. O art. 327 do Código de Processo Civil dispõe que, *se o réu alegar qualquer das matérias enumeradas no art. 301, o juiz mandará ouvir o autor no prazo de 10 dias, permitindo-lhe a produção de prova documental.*

Não há justificativa para a manifestação da parte autora em réplica se não foi argüida questão preliminar na contestação (matérias elencadas no art. 301) ou causa extintiva, impeditiva ou modificativa do direito, ou se não foram juntados documentos com a resposta da parte ré.

2) Despacho para manifestação do embargante sobre a impugnação, nos autos dos embargos à execução, quando não suscitada preliminar, causa extintiva, modificativa ou impeditiva ou não tenham sido juntados documentos pelo embargado.

3) Despacho para especificação de provas quando a questão submetida à apreciação judicial for unicamente de direito; quando não houver necessidade de produção de outras provas ou quando ocorrer a revelia (art. 330 do CPC); ou quando o processo deva ser encaminhado à contadoria judicial para análise da conformação da conta de liquidação com o título executivo.

4) Despacho para manifestação das partes em alegações finais quando não houver sido produzida prova testemunhal em audiência ou quando já oportunizada manifestação das partes sobre laudo pericial ou sobre cálculo elaborado pela contadoria judicial.

### 3.3. FALTA DE CONTROLE DE CUMPRIMENTO DOS PRAZOS PROCESSUAIS

A verificação periódica dos mandados não-cumpridos no prazo; dos processos não-restituídos pelas partes e peritos quando já transcorrido o prazo legal ou fixado pelo juiz; e do andamento das cartas precatórias pode contribuir para que não haja demora injustificada no processamento do feito.

A parte que excede o prazo legal deve ser intimada para devolver os autos em 24 horas, sob pena de perda do direito de vista fora do cartório (CPC, art. 196). A regra se aplica à Fazenda Pública.

No caso de descumprimento de obrigação de fazer, pode ser imposta multa na forma do art. 644 – devida a partir do término do prazo fixado – no próprio despacho que determina a intimação da parte para cumprimento da obrigação.

Na hipótese de longa demora no cumprimento de carta precatória, pode ser encaminhado ofício ao juízo deprecado solicitando informações sobre o cumprimento da diligência deprecada.

### 3.4 CENTRALIZAÇÃO EXCESSIVA

O vício da centralização excessiva acarreta, por certo, a sobrecarga de trabalho e não produz resultado eficaz.

A realização de algumas tarefas por assessores pode permitir a coleta de dados necessários à formação do convencimento do juiz e à apreciação do caso a ele submetido. A pesquisa de precedentes jurisprudenciais, de orientação doutrinária sobre algum tema e da legislação de regência da matéria pode ser feita pela assessoria do juiz.

Ao se desincumbir de algumas atividades, o magistrado pode dedicar-se exclusivamente ao trabalho principal – análise da questão controvertida, à vista da legislação e da jurisprudência, e tomada de decisão.

Em um segundo momento, a elaboração do texto de minuta de uma decisão ou sentença pode igualmente ser realizada por assessores mediante orientação e supervisão direta do juiz.

A divisão de tarefas pode produzir uma melhoria significativa do resultado produtivo se efetuada com observância de alguns critérios: percepção da habilidade de cada assessor para as atividades a serem desempenhadas; delegação de tarefas com fixação de prazo para conclusão do trabalho; e orientação específica e detalhada do roteiro de realização de cada tarefa.

### 3.5 FALTA DE RECURSOS MATERIAIS

Uma das causas limitadoras da produtividade é a falta de recursos materiais, ou a não-utilização adequada dos recursos materiais disponibilizados. Maior produtividade pode ser

alcançada se houver recursos materiais necessários para a elaboração de sentenças e decisões em prazo mais reduzido.

É indispensável a disponibilização de um terminal de computador moderno; de acesso de qualidade à *internet* – para consulta de andamentos de processos, de licitações e concursos públicos, de legislação e principalmente de precedentes jurisprudenciais –; de suprimentos necessários de informática; e de acesso a bibliotecas.

Outro serviço que pode prestar grande auxílio ao magistrado – oferecido no *site* do Conselho da Justiça Federal – é o denominado “CAJU – Central de Atendimento ao Juiz Federal”. Essa central de atendimento auxilia os juizes federais na pesquisa doutrinária e jurisprudencial sobre quaisquer assuntos. A pesquisa jurisprudencial é abrangente e coleta dados de julgados de tribunais superiores e dos cinco tribunais regionais federais.

Quanto a esse tópico, apresentamos duas propostas:

- Realização de nova consulta – similar a uma pesquisa encaminhada pelo CJF em anos anteriores – aos juizes federais, para que informem sobre as condições materiais de trabalho em cada vara federal e sobre os equipamentos necessários para melhor realizá-lo. O resultado da avaliação pode ser encaminhado aos tribunais regionais federais a fim de que se analise a possibilidade de atendimento das solicitações, diante das disponibilidades orçamentárias, ou para que haja inclusão de pedido de verba no orçamento do ano seguinte para satisfação do pedido. A relação do material solicitado pode ser classificada como indispensável, necessária e desejável.

- Nova divulgação – a exemplo de comunicação encaminhada em passado recente – do trabalho realizado pela CAJU.

### 3.6 FALTA DE RECURSOS PESSOAIS

A assessoria do juiz pode prestar grande auxílio na elaboração de despachos, decisões e sentenças, além de realizar pesquisas jurisprudenciais e de textos normativos para coletar os dados, normas e precedentes sobre determinado assunto submetido a julgamento. A seguir, relacionamos alguns problemas conhecidos quanto a esse tópico e as soluções propostas:

1) Inexistência de assessoria em algumas regiões da Justiça Federal para auxiliar o trabalho a ser realizado pelo juiz federal substituto.

A divisão equitativa dos processos em tramitação em uma vara federal foi objeto de apreciação pelo Conselho da Justiça Federal, tendo sido encaminhada recomendação aos tribunais regionais federais para que seja realizada a divisão de processos pares e ímpares entre o juiz federal titular e o juiz federal substituto em função de auxílio em uma vara federal.

Entretanto, carece de regulamentação a questão referente à possibilidade de lotação de servidores no gabinete do juiz federal substituto, para realização de atividade de assessoria, mediante indicação do magistrado para exercício de funções comissionadas.

Proposta: normatização da matéria para determinar a lotação de servidores para compor a assessoria do gabinete do juiz federal substituto. A sugestão é de que seja definido número de servidores correspondente àquele definido para a assessoria do juiz federal titular.

2) Limitado número de servidores na assessoria dos juizes de primeiro grau.

Em virtude da criação de 100 varas federais de execução fiscal em 1998, o quadro de pessoal foi reduzido para 16 servidores em cada vara federal. Em algumas regiões houve ainda outra redução, com o deslocamento de servidores das varas federais para os juizados espe-

maior de produtividade, por redução da necessidade de alterações e correções.

Entretanto, verifica-se pela experiência que o servidor designado para função comissionada inferior a FC5 – oficial de gabinete – não permanece por um médio período de tempo no gabinete do juiz.

*Outro serviço que pode prestar grande auxílio ao magistrado – oferecido no site do Conselho da Justiça Federal – é o denominado “CAJU – Central de Atendimento ao Juiz Federal”. Essa central de atendimento auxilia os juizes federais na pesquisa doutrinária e jurisprudencial sobre quaisquer assuntos. A pesquisa jurisprudencial é abrangente e coleta dados de julgados de tribunais superiores e dos cinco tribunais regionais federais.*

ciais federais – em razão do aumento crescente da demanda de ações nos JEFs. A Lei n. 10.772/2001, que cria 183 novas varas federais, prevê a recomposição parcial do quantitativo que foi reduzido.

Não obstante, o número de servidores em cada vara federal é ainda insuficiente, sendo causa de demora na análise dos processos conclusos para despacho, decisão e sentença.

Proposta: Aumento do número de servidores lotados na assessoria dos juizes de primeiro grau a partir do encaminhamento de proposta legislativa ao Congresso Nacional.

A sugestão é fixar em três o número de servidores para cada Gabinete. O projeto de lei poderia contemplar ainda proposta de criação de cargos de servidores e de funções gratificadas para os juizados especiais federais e para as varas de execuções fiscais.

Essas propostas, embora impliquem aumento de despesa, provavelmente teriam apoio do governo federal em razão da possibilidade de aumento de arrecadação nas varas de execuções fiscais e do atendimento social a uma demanda crescente da população que ajuiza ações nos juizados especiais federais.

3) Atribuição de funções comissionadas de menor valor a servidores indicados para assessoria nos gabinetes dos juizes federais de primeiro grau.

Exige-se um tempo razoável para que haja adaptação do servidor público ao estilo de trabalho e principalmente de redação do magistrado. Somente após esse período de adaptação o trabalho realizado pelo servidor público – sob orientação e supervisão do magistrado alcança nível

A substituição contínua de servidores públicos designados para funções gratificadas em gabinetes de juizes interfere negativamente na produtividade.

Embora seja grande a possibilidade de aprendizado nos gabinetes dos juizes, há dois fatores que contribuem para a rotatividade de servidores indicados para funções gratificadas nas respectivas assessorias: busca de melhor remuneração; busca por exercício de função privativa de bacharel em Direito, para contar tempo de experiência profissional – requisito de inscrição em diversos concursos públicos na área jurídica.

Proposta: Constituição de assessoria dos juizes composta de duas FC5 – oficial de gabinete – e de uma função superior para chefia de gabinete.

4) Inobservância, em diversas seções judiciárias, do número de servidores a serem lotados nas varas federais.

Em algumas seções judiciárias há varas com excedente de lotação – quatro ou mais servidores além do número previsto (16) –, enquanto outras varas federais na mesma seccional têm número de servidores inferior a dezesseis. A desigualdade ocorre em razão da não-consideração, no quantitativo de servidores de uma vara federal, do número de servidores requisitados de outros órgãos para exercício de função gratificada.

Proposta: Inclusão dos servidores requisitados no quantitativo máximo de pessoal de uma vara federal e definição de critério objetivo para lotação de novos servidores nomeados e empossados, como, por exemplo, a obrigatoriedade de lotação na vara federal que tenha menor número de servidores por mais tempo.

### 3.7 AUSÊNCIA DE UM BOM AMBIENTE DE TRABALHO

A maioria dos magistrados federais, assim como todos os servidores públicos, passa a maior parte do dia, durante os 35 melhores anos de suas vidas, no local de trabalho. Por isso é importantíssimo que se esteja voltado no dia-a-dia para o cultivo de um bom ambiente de trabalho, seja no que se refere à organização do próprio espaço físico, seja, principalmente, quanto ao aprimoramento do relacionamento interpessoal.

A partir do desenvolvimento de um trabalho em equipe, com incentivo à participação de todos e aplicação das qualidades e habilidades pessoais, obtém-se maior eficiência no desempenho de cada atividade. O membro de um grupo de trabalho que se sente integrado e participante provavelmente terá uma produtividade maior do que o servidor público que está insatisfeito ou desestimulado, por não se sentir valorizado ou por não conviver em um ambiente de trabalho agradável.

### 3.8 FALTA DE ORDENAÇÃO DO TRABALHO

A falta de ordenação dos processos a serem analisados prioritariamente, para prolação de decisões ou sentenças, pode ser causa limitadora do aumento da produtividade. A escolha aleatória do processo concluso para sentença a ser analisado pode provocar a demora excessiva na prolação de sentença em outro que versa sobre matéria já objeto de apreciação e decisão em feito similar ou idêntico.

A proposta apresentada consiste na realização de triagem dos processos conclusos para decisão – e principalmente para sentença – para que sejam julgados em primeiro lugar aqueles que tratam de matérias já apreciadas em processos idênticos ou similares.

Pode ser confeccionada lista de processos conclusos para sentença, com o número, pequena ementa indicativa da matéria e data de conclusão. Assim, haverá um controle rígido daqueles conclusos para sentença no gabinete, possibilitando a separação por matéria e sua análise em seqüência.

A análise seqüencial de processos que versem sobre mesma matéria pode ser mais produtiva do que a apreciação de processos que têm objetos distintos.

### 3.9 ACÚMULO DE ATIVIDADES

Não há dúvida de que o desempenho de outras atividades pelo magistrado, principalmente docentes, pode ser uma das principais causas limitadoras do aumento de produtividade.

A matéria – exercício de atividade docente – foi regulamentada em passado recente pelo Conselho da Justiça Federal e carece de disciplinamento pelos tribunais regionais federais.

Limitar a docência a uma só instituição de ensino superior não soluciona o problema do acúmulo de atividades. Isso porque o magistrado pode ser professor de cinco disciplinas, com carga horária semanal de 20 horas-aula, em uma única universidade ou faculdade. Outro juiz poderia ser professor de apenas uma disciplina, em duas instituições de ensino superior, com carga horária de 8 horas-aula por semana, e nesse caso ocuparia tempo menor com a atividade docente, em comparação com o magistrado que leciona em apenas uma IES.

Proposta: Fixação de critérios de avaliação de situações individuais pela corregedoria-geral de cada tribunal regional federal – com estabelecimento de exigência mínima de produção anual.

### 4 A PRODUTIVIDADE COMO CRITÉRIO DE INCENTIVO FUNCIONAL

A produtividade dos magistrados pode ser considerada como critério para deferimento de pedidos de afastamento, participação em eventos diversos e promoção de juizes federais substitutos e de juizes federais por merecimento.

O deferimento de afastamento de magistrados para participação em seminários, congressos e encontros não é regulamentado pelo respectivo tribunal regional federal em algumas regiões. Em outras há regulamentação tão-somente quanto ao afastamento por período superior a 30 dias, para participação em cursos de pós-graduação.

A proposta é estabelecer critério objetivo de avaliação da produtividade do juiz para a preferência nos afastamentos. O critério poderia ser a avaliação da produtividade e, em caso de afastamento para participar de cursos de pós-graduação, poderiam ser considerados: a relevância do curso para a formação do magistrado e a possibilidade de aplicação prática do conhecimento adquirido; inexistência de processos conclusos para despacho, decisão e sentença há mais de 60 dias; e inexistência de procedimentos disciplinares instaurados para apuração de atos praticados pelo juiz.

Em qualquer caso poderia ser fixado prazo mínimo para deferimento de novo afastamento. O deferimento de afastamento com observância do critério de produtividade constitui espécie de incentivo e de reconhecimento do trabalho exercido pelo magistrado.

Do mesmo modo, em relação à promoção de juizes federais substitutos e de juizes federais, não há regulamentação dos critérios objetivos a serem observados para avaliação da prestação e segurança no exercício da jurisdição – fatores de avaliação definidos no texto constitucional (CF, art. 93, inc. II, c). Não há dúvida de que a produtividade pode ser considerada para avaliação da prestação e segurança no exercício da jurisdição. A adoção desse referencial para promoção por merecimento representaria espécie de incentivo funcional e serviria de estímulo para o aumento da produtividade.

### 5 PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE

A avaliação efetiva da produtividade de juizes federais deve abranger todas as principais atividades realizadas pelos magistrados no exercício da função, e não pode estar limitada à análise do quantitativo de sentenças prolatadas pelo juiz, pois, em razão da especificidade ou variedade da matéria, ou da repetição de ações idênticas, a quantidade de sentenças prolatadas por um juiz lotado em um juizado especial federal ou em uma vara cível certamente será maior em relação a um juiz lotado em uma vara criminal ou de execuções fiscais.

*A produtividade dos magistrados pode ser considerada como critério para deferimento de pedidos de afastamento, participação em eventos diversos e promoção de juizes federais substitutos e de juizes federais por merecimento.*

A primeira proposta quanto a esse tema refere-se à definição dos atos a serem computados para efeito de produtividade: sentenças prolatadas; decisões proferidas; despachos exarados; e audiências realizadas. Os demais atos – assinaturas de mandados, cartas precatórias, ofícios, alvarás de levantamento e outros – são conseqüências ou efeitos decorrentes dos atos principais.

Em primeiro lugar – quanto às sentenças prolatadas – duas sugestões podem ser apresentadas:

- 1) Exclusão das sentenças procedentes ou parcialmente procedentes lançadas em embargos de declaração, para efeito de cômputo de produtividade. Isso porque a integralização da sentença embargada ocorre por vício de omissão, contradição ou obscuridade, sanado posteriormente em razão de não ter havido apreciação da matéria de forma completa por ocasião da prolação da sentença;
- 2) Diferenciação, em razão da complexidade, entre as sentenças de mérito e as sentenças que extinguem o processo sem julgamento do mérito.

As decisões proferidas podem ser igualmente diferenciadas em razão de sua complexidade.

Entre as decisões mais complexas estão aquelas sobre: concessão de liminar em mandados de segurança; antecipação dos efeitos da tutela; concessão de medida cautelar liminar; concessão de liberdade provisória; decreto de prisão preventiva ou temporária; decisões em incidentes de impugnação ao valor da causa, de exceção de incompetência, de exceção de impedimento ou suspeição; e decisões sobre pedido de produção de prova.

Entre as decisões de menor complexidade podem ser relacionadas as referentes a: concessão de benefício de gratuidade de justiça; expedição de alvarás de levantamento; expedição de mandados, ofícios, cartas precatórias, transferência de valores, requisição de dados ou informações; concessão de benefício de prioridade de tramitação; e pedidos de reconsideração.

Em algumas seções judiciárias ocorre lançamento errôneo, no boletim estatístico de produtividade dos juizes federais, de decisões proferidas em incidentes processuais como sentenças. Isso porque o incidente tem indicação de número próprio, que o sistema processual informatizado interpreta como número de processo. E a decisão que extingue o incidente processual tem lançamento como sentença extintiva do “processo”. Para que os dados de produtividade reflitam de modo mais aproximado a realidade, deve haver correção dessas impropriedades.

Por fim, quanto às audiências realizadas, pode haver diferenciação entre audiências de conciliação e audiências de instrução, com especificação do número de depoimentos colhidos ou de oitivas de testemunhas.

É importante haver controle informatizado para vinculação das sentenças proferidas, decisões prolatadas e despachos exarados, ao magistrado que praticou atos processuais em outra vara federal, em razão de substituição.

A partir da definição dos atos a serem analisados para consideração da produtividade, a sugestão apresentada consiste na verificação de um índice médio de produtividade de juizes federais segundo a matéria ou especialização da vara federal. A finalidade do trabalho seria identificar um índice médio de produtividade de vara federal de competência geral, de varas criminais, cíveis, de execuções fiscais, de varas agrárias e de outras varas especializadas.

Esse índice médio de produtividade serviria de referencial para identificação de produção reduzida em determinada vara federal – seja pelo próprio magistrado, ou pelas corregedorias-gerais dos tribunais regionais federais. A identificação poderia permitir a apuração das causas específicas da limitação de produtividade, com a finalidade de apoiar o magistrado diante de dificuldades ou problemas pessoais ou profissionais, e de fornecer os meios necessários para que haja melhoria do desempenho funcional.

A utilização do índice médio de produtividade como forma de incentivo funcional, ou para promoção por critério de merecimento, poderia servir como limitador – no sentido de que estariam habilitados a concorrer a uma promoção pelo critério de merecimento os magistrados que têm produtividade individual superior à média apurada naquela região. O mesmo critério poderia ser aplicado para autorização de afastamentos.

## 6 CONCLUSÃO

A superação de problemas relacionados com a morosidade da Justiça no Brasil exige a adoção de providências diversas, que dependem da aprovação, pelo Congresso Nacional, de projetos de lei de iniciativa do Superior Tribunal de Justiça ou dos tribunais regionais federais. Nesse sentido, a diminuição do número de

processos em tramitação nas varas federais e nos Tribunais Regionais Federais depende da ampliação do número de varas federais nas localidades onde as varas instaladas têm quantitativo de distribuição anual superior a 1.000 processos, da instalação de novas varas federais em cidades do interior do País; da ampliação do número de juizados federais especiais e de desembargadores federais nos tribunais regionais federais.

Há ainda a necessidade de alterações legislativas quanto à normatização de ritos processuais, extinção de privilégios processuais, regulamentação do uso de meios eletrônicos para comunicação de atos judiciais, possibilidade de aplicação dos princípios que regulam a prestação jurisdicional nos JEFs em todas as varas federais, extinção de recursos ou estabelecimento de custas progressivas para interposição de recursos, extinção do processo executivo, possibilidade de realização de execução de ofício.

E exige também a mudança de mentalidade e de comportamento por parte de membros do Poder Judiciário, para que haja superação de causas limitadoras da produtividade e alteração de procedimentos desnecessários, com a finalidade única de contribuir para maior celeridade na prestação jurisdicional.

Não se teve a pretensão de propor soluções definitivas para os problemas que, na visão do autor, são as causas da baixa produtividade dos juizes. A finalidade do presente trabalho é contribuir para o debate institucional, porque, somente a partir de uma ampla discussão sobre as causas da morosidade no processamento e julgamento de ações judiciais, poderão ser encontradas as melhores soluções para a questão da morosidade processual.

A avaliação da produtividade de juizes federais é um desses relevantes temas a serem debatidos, para que se estabeleçam fatores de apuração da produção individual na Justiça Federal – de modo que se possa identificar e solucionar as causas limitadoras do aumento de produção – e ainda aplicá-los como critério de incentivo funcional nas deliberações sobre pedidos de afastamentos ou na promoção por merecimento, de juizes federais substitutos e juizes federais.

O processo de avaliação de qualquer atividade ou projeto é o ponto de partida

para o início de um procedimento de mudança que se pretenda implementar, com a única finalidade de aprimoramento. No caso do processo de avaliação da produtividade dos juizes federais não é outro o propósito, senão a busca da celeridade na prestação jurisdicional, a modernização e a melhoria do funcionamento da Justiça Federal.

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

## ABSTRACT

*The author analyses the federal judges' productivity from statistical data regarding the demand of actions at law, their filing and decision.*

*He identifies the need of updating the Federal Judiciary Power structure and possible causes of judges' low productivity, with the corresponding solutions.*

*Based on principles that guide the procedural steps of suits within the Federal Special Courts – informality, swiftness and oral pleading –, the author proposes the use of internet to communicate official acts, to end the proceeding privilege of the Public Treasury, to define a minimum value for bringing foreclosure, among other measures.*

*At last, he suggests the adoption of a medium rate of the judge's productivity, as a referential of production at a specific Federal Court, as well as a criterion of merit promotion.*

## KEYWORDS

*Administration of Justice; Federal Justice – updating; decision; slowness; swiftness; federal judge – productivity; Federal Special Court.*

Rodrigo Navarro de Oliveira é juiz da 6ª Vara Federal e do Juizado Especial Federal de Cuiabá – MT.