

JUSTIÇA & CIDADANIA[®]

Edição 172 • Dezembro 2014

FLAVIO CROCCE CAETANO
SECRETÁRIO DE REFORMA DO JUDICIÁRIO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

OS DEZ ANOS DA REFORMA DO JUDICIÁRIO

Editorial: Roube grande



Clenio Jair Schulze, juiz federal

Gestão estratégica sustentável do Poder Judiciário

Clenio Jair Schulze | Juiz federal

Ivan Gomes Bonifácio | Servidor público da Justiça Federal
Especialista em Gestão Pública

1. Importância do tema

O Poder Judiciário fortaleceu-se no Estado Brasileiro construído após a Constituição de 1988. Vários são os motivos que justificaram tal panorama, destacando-se, entre outros: (1) o gigantesco volume de processos judiciais, que se aproxima de cem milhões, segundo o Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); (2) a ampliação e a consagração dos direitos fundamentais; (3) as históricas omissões do Executivo e do Legislativo, que exigem o controle do cidadão; (4) o aumento do exercício do direito de ação; (5) o baixo índice de utilização

de arbitragem e outros mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos.

Tal cenário exige atuação célere, eficiente, eficaz e, principalmente, sustentável do Poder Judiciário.

Nesse sentido, o presente texto faz breve contextualização dos desafios da gestão pública e como se desenvolveu a governança do Poder Judiciário nos últimos anos e a sua indispensável conexão com o princípio constitucional da sustentabilidade. Para tanto, aborda-se a sustentabilidade como direito e como dever fundamental e, também, com a necessidade de criação de um Estado Constitucional Sustentável.

2. Os desafios da Governança Pública

Refletir sobre sustentabilidade é, antes de mais nada, conjecturar sobre o tema da governança pública. Mas como se pode definir governança? Como delimitar esse conceito? Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso, dizia que no Brasil daquela época, anos 1990, o maior desafio do setor público não era o da governabilidade, mas o da governança. Governança para Bresser era a capacidade de um país transformar decisões de governo em realidade (BRESSER-PEREIRA, 1997). Mais recentemente, em 2013, o Tribunal de Contas da União (TCU), tratou dessa questão em uma espécie de compêndio sobre o tema, definindo governança no setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão” (TCU 1).

Se governança é capacidade de efetivar as decisões de governo, é, portanto, a capacidade de o Estado de ser sustentável, ou seja, sustentar-se ao longo do tempo. Nesse sentido, é razoável perguntar: as práticas de governança atualmente adotadas no Brasil para gerir a coisa pública têm propiciado melhores serviços para a sociedade? Ou seja, o Estado brasileiro é sustentável? Assistindo ao noticiário, não nos faltarão histórias que confirmam o alto grau de precariedade dos serviços de saúde, educação, segurança, transporte etc., oferecidos pelo Estado brasileiro.

E, no Poder Judiciário, pergunta-se: os serviços ofertados vão ao encontro dos anseios do cidadão? Concretiza-se a missão de realizar a pacificação social a um custo razoável para a sociedade, de forma acessível, e em um tempo adequado? Ou seja, é possível afirmar que há no Brasil um Poder Judiciário sustentável?

Hoje é raro encontrar um cidadão brasileiro, no gozo pleno de seus direitos, que ainda não requereu, em algum âmbito (nas relações trabalhistas, sociais, de consumo etc.), serviços judiciais. A pleora de processos que aporta as barras dos Tribunais, cerca de 30 milhões todos os anos (Portaria CNJ n. 138), é de origem a mais variada possível. Procura a Justiça, por exemplo, o sujeito que tem seu carro abalroado e vê o responsável escapar à responsabilidade de ressarcir o prejuízo. Há o trabalhador que pede à Justiça que seu empregador respeite seus direitos de empregado e vice-versa, há o consumidor que deseja receber do lojista o que comprou, no tempo certo e com a qualidade anunciada, há outros clamando ao juiz que puna aqueles que cometem delitos, violam patrimônio alheio, a liberdade ou a vida de alguém.

Por outro lado, de todas as demandas que chegam à Justiça, há um tipo que atinge de forma contundente e devastadora o ideal de uma justiça sustentável. É, quando,

por erro ou omissão, o Estado se transforma no réu da relação litigiosa. Estudos apontam que milhares de brasileiros interpelam judicialmente o próprio Estado, quando, por exemplo, veem que não lhes são garantidos os benefícios que a própria Constituição Federal lhes outorgou. Nesse momento, acontece uma espécie de autofagia estatal, onde “o Estado se transforma no lobo do próprio Estado”.

Mesmo sabendo que a atuação do Poder Judiciário alcança mais o efeito que a causa dos problemas sociais e econômicos do País, pois se manifesta quando já se estabeleceu o conflito, ou já houve descumprimento de um direito, o Estado não pode se furtar a melhorar continuamente esses serviços, aplicando o remédio da boa governança. Ao examinar esse quadro de multiplicação em escala geométrica da demanda por serviços judiciais, percebe-se um país ainda desorganizado e ainda injusto.

Um Poder Judiciário que pratique uma governança sustentável deve ser capaz de funcionar de maneira eficiente, direcionando seus recursos às prioridades da sociedade, impulsionando, de forma tempestiva, a garantia de direitos individuais e coletivos, sociais e do trabalho, comerciais e econômicos, enfim, concretizando os elementos indispensáveis à solidificação de uma sociedade justa e solidária, tal como preconizado na Carta Magna de 1988. O inverso, ou seja, um judiciário “desgovernando”, amador, não profissional, deixa o cidadão contribuinte em um horizonte de caos social e de iniquidade.

3. Governança do Poder Judiciário

O CNJ consagrou-se no cenário nacional como órgão central de gestão administrativa do Poder Judiciário.

A criação do CNJ pela Emenda Constitucional n. 45 teve o propósito de suprir a lacuna existente no sistema jurídico. A reforma do Judiciário de 2004 foi promovida com essa finalidade, ou seja, de permitir a criação de um órgão central de auxílio e controle dos tribunais do Brasil.

Nesse sentido, cabe ao CNJ desenvolver o planejamento estratégico do Judiciário Nacional. Tal missão foi consolidada na Resolução n. 70, de 2009, que traçou as diretrizes aos tribunais do Brasil – com exceção do Supremo Tribunal Federal (STF), que não está subordinado ao Conselho – com o fim de construir um Judiciário mais eficiente e mais eficaz.

Diante do término do prazo de vigência do aludido plano, no CNJ foi criada a Rede de Governança Colaborativa, mediante a publicação da Portaria n. 138/2013, da Presidência do CNJ, no qual foram chamados todos os segmentos do Judiciário nacional (federal, estadual, eleitoral, militar e do trabalho) para debater a apresentar propostas ao novo planejamento estratégico.



Ivan Gomes Bonifácio, servidor público federal

A Rede de Governança foi criada com o papel de propor diretrizes nacionais, impulsionar a implementação, monitorar e divulgar os resultados. A Rede efetiva o caráter democrático no qual se constituiu o debate na construção do novo plano estratégico nacional. O trabalho desempenhado pela Rede de Governança Colaborativa culminou com a aprovação da Resolução n. 198/2014, que estabeleceu o desdobramento da Estratégia do Judiciário 2020,¹ que sucedeu a Resolução n. 70/2009.

4. Sustentabilidade como direito fundamental

Na perspectiva dessa atribuição, qual seja, de construção do plano estratégico nacional, o tema da sustentabilidade não pode ser esquecido.

À luz da Constituição vigente, a sustentabilidade configura direito fundamental, tal como demonstram os artigos 3º, 170 e 225 da Carta Magna.

Em consequência, a sustentabilidade projeta-se por todo o sistema jurídico, imantando a atuação dos agentes públicos e particulares. É em razão da sua dimensão objetiva que os diversos valores constitucionais – liberdade, igualdade, dignidade, entre outros – irradiam-se pelo sistema jurídico, condicionando a interpretação das regras e dos princípios e servindo de diretriz para a atuação do legislador, do administrativo e do julgador.

Na perspectiva subjetiva, de outro lado, qualquer cidadão possui o direito de exigir a concretização do

direito fundamental à sustentabilidade, a fim de se evitar lesão ou ameaça de lesão, nos termos do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional estampado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição.

Com a missão institucional de promover o bem de todos, cabe ao Estado o cuidado de não atuar em excesso e de não proteger deficientemente os titulares do direito fundamental à sustentabilidade.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 273), “existe um defeito de protecção quando as entidades sobre quem recai um dever de protecção (*Schutzpflicht*) adoptam medidas insuficientes para garantir uma protecção constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais”.

Igualmente, José Carlos Vieira de Andrade (2009, p. 140) trata de princípio de proibição de déficit (*Unter-massverbot*) no qual o Estado se obriga a assegurar nível mínimo adequado de tutela dos direitos fundamentais, responsabilizando-se pelas omissões legislativas que impliquem o não cumprimento dessa imposição constitucional.

5. Sustentabilidade como dever fundamental

Além de direito fundamental, a sustentabilidade também configura dever fundamental.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), a partir do artigo 5º (Capítulo I do Título II), ao mesmo tempo em que dispõe sobre os

direitos fundamentais, prevê um catálogo de deveres fundamentais (dos direitos e deveres individuais e coletivos).

Segundo José Casalta Nabais (2005, p. 10):

[...] os deveres fundamentais se configuram como posições jurídicas passivas (não activas), autónomas (face aos direitos fundamentais), subjetivas (já que exprimem uma categoria subjetiva e não uma categoria objetiva), individuais (pois têm por destinatários os indivíduos e só por analogia as pessoas coletivas) e universais e permanentes (pois têm por base a regra da universalidade ou da não discriminação).

Para Jorge Miranda (2000, p. 76) os deveres fundamentais são simétricos aos direitos fundamentais, “quer dizer, as situações jurídicas de necessidade ou de adstrição constitucionalmente estabelecidas, impostas às pessoas ante o poder político ou, por decorrência de direito ou interesses difusos, a certas pessoas perante outras”.

Assim, o dever fundamental de sustentabilidade perspectiva-se em terceira dimensão (geração) relacionando-se com a solidariedade, tal qual preveem os artigos 3º, 170 e 225 da Constituição.

6 . Estado Constitucional Sustentável

Hoje se fala em construção do Estado Constitucional Sustentável. Tal noção preconiza que as atuais gerações exercitem o direito/dever fundamental de suprir suas necessidades sem prejudicar as gerações futuras. Trata-se, portanto, de consequência imanente ao princípio da equidade intergeracional estampado no artigo 225 da CRFB.

Não se permite, na atual quadra, portanto, a dissociação da teoria do Estado com a sustentabilidade. Preconiza-se, presentemente, diante da sociedade de risco (BECK, 2010), a prevalência da proteção aos cidadãos, com ambientes e condições necessárias e indispensáveis à manutenção da vida humana, daí a indispensabilidade de criação de Estados Constitucionais Sustentáveis.

O Estado Constitucional Sustentável supera as noções de Estado Liberal (centralidade nos direitos individuais), de Estado Social (proteção aos direitos coletivos, difusos), ampliando, inclusive, o alcance trazido com o Estado Democrático de Direito, pois pretende assegurar constitucionalmente todos os direitos e deveres fundamentais, com ênfase à sustentabilidade.

Para Canotilho (1995, p. 22), “além de ser um Estado de Direito, um Estado democrático, um Estado social, deve também modelar-se como Estado Ambiental”.

A ideia de sustentabilidade, contudo, não se limita apenas ao aspecto ambiental, porquanto contempla várias outras dimensões. Juarez Freitas menciona a existência

“Não se permite, na atual quadra, portanto, a dissociação da teoria do Estado com a sustentabilidade. Preconiza-se, presentemente, diante da sociedade de risco (BECK, 2010), a prevalência da proteção aos cidadãos, com ambientes e condições necessárias e indispensáveis à manutenção da vida humana, daí a indispensabilidade de criação de Estados Constitucionais Sustentáveis”

das seguintes faces da sustentabilidade: (a) ambiental (redução da poluição, preservação das espécies etc.); (b) econômica (combate ao desperdício, controle rigoroso de licitações e de obras públicas); (c) social (enseja, v.g., proteção do trabalhador, evitando a mão de obra escrava); (d) jurídico-política (exige a adaptação do regime administrativo, especialmente na contratação e na prática de atos administrativos) e, por fim; (e) a dimensão ética da sustentabilidade (aplicada na perspectiva intersubjetiva de materializar o compromisso das atuais gerações sem prejudicar as futuras gerações) (FREITAS, 2011).

O desenvolvimento sustentável, como decorrência do Estado Constitucional Ambiental exige, portanto, alterações no comportamento dos indivíduos, em prol da promoção do ambiente saudável e da harmonia nas relações sociais. Tudo isso leva a crer, ainda, que a sustentabilidade deve ser global, não apenas local.

É por isso que o artigo 225 da Constituição irradia a necessidade de um meio ambiente ecologicamente equilibrado como dever/direito e bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Trata-se de direito fundamental de titularidade difusa, transindividual e irrenunciável.

É forçoso reconhecer, assim, que a sustentabilidade não se apresenta de forma unidimensional, tocando apenas o aspecto ambiental. Há múltiplas percepções do princípio da sustentabilidade que precisam ser observados pelo Estado e pelos indivíduos.

Assim, a pergunta que se faz é: como adotar uma gestão judicial sustentável? A resposta necessariamente passa pela observância dos múltiplos níveis da sustentabilidade, mas vai além disso, atingindo, ainda, o plano da democracia sustentável.

Vale dizer: cabe ao estado estabelecer diretrizes para permitir a participação social na decisão das principais questões que norteiam a vida no Estado Brasileiro.

Nesse sentido, torna-se indispensável ouvir o cidadão mediante a aplicação das várias técnicas jurídicas e fáticas disponíveis, tais como audiências públicas, consultas diretas ou eletrônicas (pelos diversos meios tecnológicos). Tal participação precisa ser conferida na via administrativa e também na via judicial (HÄBERLE, 2009, p. 190).

A função do Estado, portanto, é combater os vícios existentes no âmbito dos entes públicos, evitando o patrimonialismo, o clientelismo, o tráfico de influência, as omissões e perseguições.

No seio do Judiciário, é indispensável a adoção de posturas rigorosas no combate ao desperdício, seja com a criação de atos normativos com efeitos internos ou ainda com a atuação rigorosa no âmbito dos processos judiciais (efeitos externos).

Conclusão

Os argumentos apresentados demonstram que a sustentabilidade constitui macroprincípio ou postulado fundamental ao Estado Constitucional Democrático brasileiro.

Notas

¹ http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/resolucao/resolucao_198_16062014_03072014152008.pdf

² O dever fundamental de pagar tributos já foi mencionado pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp 1074228/MG, Segunda Turma, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 7/10/2008. De outro lado e reciprocamente, o Estado tem o dever fundamental de ajustar a carga tributária dentro de patamares aceitáveis e que observe a capacidade contributiva.

³ Com o alistamento militar, por exemplo.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.
- BRESSER PEREIRA, L.C. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: 34, 2010.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- _____. *Direito público ao ambiente*. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995. p. 22.
- CNJ. *Resolução n. 198, de 01 de julho de 2014*. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/28969-resolucao-n-198-de-1-de-julho-de-2014>. Acessado em 01 de setembro de 2014.
- CNJ. *Relatórios Justiça em Número*. Brasília: CNJ 2013.d. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>. Acesso em: 1º set. 2014.
- CNJ. *Portaria 138, de 23 de agosto de 2013*. Institui Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- HÄBERLE, Peter. La Jurisdicción Constitucional em la Sociedad Abierta. Tradução Joaquin Brage Camazano. In: *Direito Público*. Brasília: Síntese, jan.-fev., 2009. p. 190.
- NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. In: *Estudos de direito fiscal*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 10.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra, 2000. p. 76. Tomo IV.
- MORAES, Vânia Cardoso Andrade de. *Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da Administração Pública*: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição, CJP, 2012, p. 20, publicação eletrônica disponível em: <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/mono/issue/view/109/showToc>. Aceso em: 1 set. 2014.
- TCU. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, p. 10. (TCU 1). Publicação eletrônica em: <http://www.pmimf.fazenda.gov.br/sobre-o-programa-2/arquivos-para-download-pmimf/governanca-publica-tcu.pdf>. Acessado em 27 de novembro de 2014.