

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O PODER JUDICIÁRIO

Francisco Alves Junior, juiz de Direito, professor da ESMESE, ex-professor da Universidade Tiradentes, mestrando em Direito pela Universidade Gama Filho/RJ

“Constituição democrática é aquela que não apenas consolida as liberdades civis, mas cria órgãos e leis que ajudem no sentido de que essas liberdades tenham realidade e sejam salvaguardadas, e que ali onde os bastiões erguidos contra os abusos de poder desmoronem ou estejam ameaçados de ruir possa rapidamente mobilizar-se para erguer novos redutos. A nossa Constituição é dotada dos dispositivos que permitem enfrentar esse perigo. Mas para fazê-lo são necessários três fatores: a consciência de que esse perigo existe, um exame bastante preciso dos remédios, a vontade unânime de viver numa sociedade democrática” (Norberto Bobbio)¹

1. Introdução 2. Os princípios jurídicos 3. O princípio da eficiência administrativa 4. Aplicabilidade ao Poder Judiciário 5. Possibilidades de aplicação 6. Conclusões

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo tecer considerações a respeito do princípio da eficiência da Administração Pública sobre práticas do Poder Judiciário.

Parte-se da importância do estudo, identificação e reflexão teórica acerca dos princípios, pois “sem aprofundar a investigação acerca da função dos princípios nos ordenamentos jurídicos não é possível compreender a natureza, a essência e os rumos do constitucionalismo contemporâneo”².

Daí, segue-se em investigação acerca do princípio da eficiência, a real importância de sua expressão, e sua aplicabilidade ou não ao Judiciário e, em caso positivo, de que forma ou em que medida.

Em função das naturais limitações, a base empírica analisada foi a Justiça do Estado de Sergipe, onde desenvolvemos nossas atividades profissionais, sem descuidar da permanente tentativa de extrair diretrizes gerais a partir deste paradigma.

2. OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS

Novas exigências sociais forçaram a evolução do pensamento ante as insuficiências do positivismo jurídico. Essa evolução aponta para o resgate da racionalidade do discurso jurídico, verificando-se a tendência para centralizá-la muito mais no processo argumentativo e nos princípios, do que nos sujeitos da argumentação e nas simples regras³.

Por óbvio, não cabe mais discutir amiúde o problema da supremacia da Constituição. Toma-se tal idéia como premissa fundamental, dentro da teoria constitucional. Dessa maneira, as normas que servem de fundamento de validade para todo o sistema infraconstitucional encontram-se veiculadas pelo texto da Constituição, implícita ou explicitamente, não sendo de todo ruim a utilização da formulação kelseniana de “fundamento de validade”.

Dentre as normas constitucionais, as mais caras ao sistema são justamente os princípios, categorias normativas preches de valores porque encerram alta carga axiológica e atuam como “antenas”, captando os principais valores eleitos pelo grupo social.

Os princípios constitucionais servem de norte tanto para a criação como para a interpretação de normas pelo poder constituído, o qual também deverá interpretar a própria Constituição de forma sistêmica, à luz ou com a “lente” dos princípios por ela mesma veiculados. Os princípios têm, assim, esse condão de orientar a criação, a interpretação e a aplicação das demais normas, sejam estas subprincípios ou simples regras⁴.

Note-se que, se por um lado o fato de um princípio não se encontrar explícito não lhe retira a validade e dignidade, não se pode negar que a positivação textual de um princípio antes implícito deve servir, ao menos, como indicativo do legislador para se reforçar a sua identificação e observância.

3. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Apesar de abalizadas vozes discordantes, assumimos a eficiência administrativa como princípio que sempre esteve presente na concepção teórico-

jurídica da Administração Pública. Com efeito, se a Administração deve se pautar pela supremacia do interesse público, deve bem versar os recursos pagos pela sociedade contribuinte, de maneira a obter o melhor resultado possível. É uma idéia básica e até mesmo óbvia.

Todavia, a EC 19/98 acrescentou ao rol de princípios da Administração, contido no art. 37 da Constituição, mais um princípio, o da eficiência.

Celso Antônio Bandeira de Mello assim se pronunciou sobre a novidade:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”¹⁵.

Nesta linha, Maurício Antonio Ribeiro Lopes radicaliza:

Inicialmente cabe referir que eficiência, ao contrário do que são capazes de supor os próceres do Poder Executivo federal, jamais será princípio da Administração Pública, mas sempre terá sido – salvo se deixou de ser em recente gestão política – finalidade da mesma Administração Pública. Nada é eficiente por princípio, mas por consequência, e não será razoável imaginar que a Administração, simplesmente para atender a lei, será doravante eficiente, se persistir a miserável remuneração de grande contingente de seus membros, se as injunções políticas, o nepotismo desavergonhado e a entrega de funções do alto escalão a pessoas inescrupulosas ou de manifesta incompetência não tiver um paradeiro [...] Enfim, trata-se de princípio retórico imaginado e ousado legislativamente pelo constituinte reformador, sem qualquer critério e sem nenhuma relevância jurídica no apêndice ao elenco dos princípios constitucionais já consagrados sobre Administração Pública¹⁶.

Certamente que comungamos do entendimento segundo o qual tal adição era despicienda. Mas ousamos dizer que a eficiência como princípio não é desprezível e não se pode, agora, deixar de levá-la em consideração, ao menos para ampliar o debate acerca de como atingi-la nos diversos setores do serviço público, sempre atentando para o respeito à legalidade, conforme a lição do festejado Bandeira de Mello.

Assim também entende Emerson Gabardo, em monografia sobre o tema:

O princípio constitucional da eficiência administrativo, expressado na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/98, já era implícito à estrutura do regime republicano. Sua natureza jurídica é, portanto, incontestemente, haja vista não só a sua formalização constitucional, mas, principalmente, a sua característica de princípio constitucional, cuja ontologia é inafastavelmente normativa. Assim sendo, o princípio não deve ser considerado uma mera transposição de um parâmetro da administração privada, nem implica uma derrogação de qualquer outro princípio constitucional, notadamente o da legalidade⁷.

Discorrendo sobre a eficiência, Odete Medauar leciona que

[...] é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à idéia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração Pública, deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – característica habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções⁸.

Já para Maria Sílvia Zanella Di Pietro,

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do

*serviço público*⁹. (grifos no original)

Hely Lopes Meirelles, por seu turno, percebia a importância do princípio:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros [...] A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o que se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na triplíce linha administrativa, econômica e técnica¹⁰.

Referindo-se à economicidade e sua conexão com o princípio da eficiência, Juarez Freitas afirma:

É que nosso País insiste em praticar, em todas as searas, desperdícios ignominiosos de recursos escassos. Não raro, prioridades não são cumpridas. Outras tantas vezes, pontes restam inconclusas, enquanto se principiam outras questionáveis. Traçados de estradas são feitos e desacordo com técnicas básicas de engenharia. Mais adiante, escolas são abandonadas e, ao lado, inauguram-se novas. Hospitais são sucateados, mas se iniciam outros, que acabam por não serem concluídos. Materiais são desperdiçados acintosamente. Obras apresentam projetos básicos que discrepam completamente dos custos finais, em face de erros elementares. Por tudo isso, torna-se conveniente frisar que tal princípio constitucional está a vetar, expressamente, todo e qualquer desperdício dos recursos públicos ou escolhas que não possam ser catalogadas como verdadeiramente comprometidas com a

*busca da otimização ou do melhor para o interesse público*¹.

Assim compreendidas as linhas gerais do que vem a ser a eficiência como princípio jurídico, verifiquemos qual a sua influência específica sobre certas praxes do Poder Judiciário.

4. APLICABILIDADE AO PODER JUDICIÁRIO

É conhecida a insuficiência do critério orgânico para distinguir uma função do Estado. Vale dizer, não se pode tachar determinada atividade de legislativa, por exemplo, somente porque é praticada pelo Poder Legislativo.

O que efetivamente distingue uma função pública é a sua natureza. Isto porque cada um dos três Poderes possui uma função-fim, principal ou primordial, que convive com outras funções, típicas de outro Poder, mas que se constituem em funções-meio para a consecução da função-fim.

Tal raciocínio só não me parece válido quando se trata da jurisdição. De fato, a função executiva ou administrativa por excelência é afeta ao Poder Executivo. Mas tal não significa que o Legislativo e o Judiciário não a exerçam, embora voltada para as funções primeiras daqueles dois Poderes, quais sejam, legislar e controlar no que toca ao primeiro, e jurisdizer, quanto ao segundo. Executivo e Judiciário, por sua vez, praticam atividades normativas, que seriam próprias do Parlamento, *verbi gratia*, medidas provisórias e regimentos internos de tribunais, respectivamente. Estes atos, embora não sejam leis formais, o são em sentido material, dadas as suas características de generalidade, impessoalidade e abstração.

A par das discussões a respeito das decisões dos tribunais de contas e julgamentos administrativos e disciplinares pela Administração Pública, entendemos que estas atividades não são jurisdição simplesmente por lhes faltar a marca da definitividade, somente alcançada pela coisa julgada, por sua vez somente atribuída aos julgamentos do Poder Judiciário em nosso país.

Daí o caráter relevante e singular da jurisdição. E é para prestar esta importante função estatal que o Poder a ela afeto se auto-administra, sendo que este aspecto — o autogoverno do Judiciário — constitui uma garantia constitucional consistente numa série de normas que objetivam reforçar a independência, a exemplo dos arts. 96 e 99 da Constituição Federal.

Desenvolve o Judiciário uma série de atividades administrativas de suporte à jurisdição, em grande parte semelhantes às atividades administrativas dos outros poderes, a exemplo de elaboração de orçamentos, empenhos, folhas de pagamento, licitações, edificações etc.

Contudo, uma destas atividades administrativas chama a atenção pela singularidade que assume no Judiciário: a gestão processual.

Não se vai discorrer aqui, por óbvio, acerca de direito processual. Mas é certo que a decantada e perseguida celeridade processual jurisdicional em muito depende de como se administra o fluxo de processos nos cartórios, secretarias e gabinetes do Judiciário.

Em se tratando de atividade de caráter muito mais administrativo que jurisdicional, é certo que deve receber o comando da eficiência, razão pela qual entendemos que também aí se aplica a norma do art. 37 da Constituição Federal.

Avulta sobremaneira a preocupação com uma jurisdição eficiente diante dos números apresentados por Maria Tereza Sadek, em pesquisa patrocinada pela Fundação Konrad-Adenauer:

Durante a década em exame houve, em média, um processo para cada 31 habitantes. Esse índice sofreu grandes variações no período, indo de um processo entrado para cada 40 habitantes, em 1990, até um processo entrado para cada 22 habitantes em 1998 – o valor mais baixo nessa série de dados. Embora esses números refiram-se a uma média e, como tal, escondam diversidades, eles revelam um ângulo precioso neste ensaio fotográfico sobre a justiça brasileira: trata-se de um serviço público com uma extraordinária demanda e, ao que tudo indica, com uma procura crescente. O aumento no número de processos entrados no Judiciário é muito maior do que faria supor o crescimento da população. Enquanto a população no período cresceu 11,33%, a procura pela Justiça de 1º Grau aumentou 106,44%.

Trocando-se o ângulo, e observando-se os processos julgados, nota-se que, grosso modo, sua evolução acompanha o crescimento no número de processo entrado, apresentando uma média anual de 3.549.262. Entre 1990 e 1998 houve um aumento de 104,74% nos processos julgados – um percentual bastante próximo ao crescimento verificado nos processos entrados. Isto nos permite constatar que a capacidade de julgamento do Poder Judiciário tem se associado às variações da demanda.

Focalizando-se, contudo, o desempenho do Judiciário ano a ano, verifica-se que a defasagem entre o número de processos entrados e julgados é relativamente constante e sempre significativa: em média são julgados 71% dos processos entrados [...] aumento nos níveis de escolaridade, de renda e na longevidade contribuem para o crescimento na demanda por serviços judiciais [...] é acentuadamente maior a

utilização do Judiciário nas regiões que apresentam índice mais altos de desenvolvimento humano¹².

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, a respeito da Proposta de Emenda Constitucional nº 29 de 2000, referente à Reforma do Poder Judiciário, que já teve como relator o Senador Bernardo Cabral, aponta números impressionantes:

No Brasil, a relação atual é de um juiz para cada 30.000 habitantes. Como comparação, na Alemanha, essa relação está em um juiz para cada 3.863 habitantes. A proporção ideal, na visão da doutrina brasileira, não deveria ser maior do que um juiz para cada 10.000 habitantes [...] Esses números, projetados para todo o Judiciário, ganham dimensões críticas: 4 milhões de processos por ano; no Supremo Tribunal Federal, 40.000 processos em 1997, quase 60.000 em 1999, e algo próximo de 70.000 em 2001; no Superior Tribunal de Justiça, 100.000 processos em 1997, 128.000 em 1999, e algo em torno de 200.000 em 2001!¹³

Todos estes fatores contribuem para a reconhecida morosidade jurisdicional, fenômeno que não é exclusivo do Brasil, como se extrai da clássica obra de Mauro Capelletti e Bryant Garth, *Acesso à Justiça*:

Em muitos países, as partes que buscam uma solução judicial precisam esperar dois ou três anos, ou mais, por uma decisão executável. Os efeitos dessa delonga, especialmente se considerados os índices de inflação, podem ser devastadores. Ela aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito¹⁴.

5. POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO

Segundo Emerson Gabardo “verifica-se completamente plausível a existência de várias formas de aplicação tópica do princípio da eficiência administrativa, tanto como parâmetro de interpretação, quanto diretriz de organização e atividade administrativas”¹⁵.

Quanto à administração do Judiciário, especificamente no que concerne à gestão processual, podemos elencar várias idéias e procedimentos de rotina, com vistas a torná-la mais eficiente. Certamente, não é pretensão deste trabalho

esgotar as possibilidades de melhoria da eficiência judiciária — até porque isto deve ser uma meta permanente — mas tão somente exemplificar e quiçá contribuir para tanto.

Discorrendo sobre o assunto, Sidnei Agostinho Beneti concluiu que a “busca da melhoria judiciária se coloca em algumas frentes, que urge sintetizar, para o adequado enfoque: a) a formação do juiz; b) a organização judiciária; c) a simplificação do processo; d) efetividade das medidas de coerção; e) a modernização dos suportes materiais do Judiciário”¹⁶.

5.1. Formação do juiz: a necessidade de permanente capacitação

Qualquer proposta de melhoria da eficiência judiciária não pode prescindir do exame sobre a figura central do juiz. Certamente que não se pode medir com dosimetria matemática a sua atividade, de cunho eminentemente intelectual e criativo. Entretanto, algumas posturas podem e devem ser observadas resultando expressiva melhora na qualidade e rapidez da prestação jurisdicional.

Uma delas é a atenção que deve ser dada ao contínuo aperfeiçoamento do magistrado. Esta é a vontade constitucional emergente inclusive da menção expressa à segurança no ofício e estudo contínuo, como critérios para a promoção por merecimento, *ex vi* do art. 93, II, c), da Constituição Federal.

A questão se avoluma em importância na medida em que se constatarem os fenômenos de juvenilização da Magistratura e complexidade do Direito.

De feito, os concursos para a Magistratura cada vez mais aprovam pessoas na casa dos vinte e poucos anos de idade. Atualmente, o horizonte de trabalho destes juízes beira os quarenta anos de serviço na Magistratura, consideradas as atuais regras para aposentadoria. Além da natural falta de experiência prática, dado o pouco ou mesmo nenhum tempo de contato com a praxe judiciária e comunidades jurisdicionadas, sobretudo as carentes, estes magistrados terão de enfrentar a crescente complexidade legislativa e sociológica, em velocidade nunca dantes vista na história do homem.

Já se vêm advertências inclusive quanto à atual sistemática de recrutamento de juízes no Brasil

Para o ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, diretor da Escola Nacional da Magistratura, os concursos públicos prestaram serviços inestimáveis na formação dos magistrados. Escreve, entretanto, o ministro na Revista do Centro de Estudos Judiciários (1998, pág. 15): “Mas é o momento de se substituir sua metodologia para a inserção de critérios mais consistentes de seleção, priorizando-se os aspectos éticos e vocacionais, até mesmo em detrimento do

apuro técnico, sabido que uma pessoa destinada a julgar seu semelhante se automotivará ao estudo permanente, enquanto o intelectual áctico nunca será um verdadeiro juiz¹⁷.

Logo se percebe o estrago que a acomodação intelectual do juiz pode gerar para a comunidade. Caso se deixe levar pela confiança exclusiva em seu particular bom-senso, o juiz pode, pouco a pouco e sem perceber, mergulhar em desconhecimento técnico incompatível com a expectativa da sociedade que ele julga.

Por outro canto, o rotineiro despachar de autos, sem maiores preocupações teóricas e humanistas, ao longo dos anos pode se transformar em ato mecânico, desprovido de cuidado e qualidade, ensejando erro judiciário.

Note-se também que não é desejável o hermetismo técnico-burocrático, tão comum a quem não reflete sobre o direito posto em contraste com as exigências sociais, aceitando acriticamente as posturas do legislador infraconstitucional, como o paradoxal juiz-escravo-da-lei propagado por Montesquieu.

Conseguir um permanente interesse pelo aperfeiçoamento intelectual é tarefa sobretudo das escolas de Magistratura, órgãos com força institucional suficiente para promover as críticas necessárias frente à própria estrutura do Poder, já que

Parte da formação da Magistratura para os tempos do futuro estará no trabalho permanente de criação, como se faz nos Departamentos de Modernização ou de Criação das empresas, com pessoal incumbido de inventar, testar e desenvolver coisas novas, mantendo a iniciativa do novo, para que não venham as criações de fora, muitas vezes com desconhecimento da realidade, mais a turvar do que a serem fator de melhoria¹⁸.

Um dos principais óbices a este contínuo aperfeiçoamento reside justamente no grande volume de processos e na excessiva preocupação, seja dos juízes, seja dos órgãos correicionais, com as estatísticas, como se a produção intelectual de qualidade pudesse se pautar primordialmente por “metas de produção”.

Forma-se o círculo vicioso: muitos processos ensejam menos tempo para reflexão, mas menos reflexão faz cair não só a qualidade como, a médio prazo, a velocidade do julgamento, aumentando o resíduo processual.

A mesma advertência parte, de outro ângulo, do Dr. Dalmo de Abreu Dallari, citando Zaffaroni:

O primeiro aspecto a ser resultado nessa discussão é o

reconhecimento de que, na realidade, a formação de juízes tem sido negligenciada através do tempo, por vários fatores. Antes de tudo, o próprio Poder Judiciário tem sido quase omitido nas propostas e discussões teóricas dos juristas. Isso foi bem observado por Raúl Zaffaroni, eminente professor da Universidade de Buenos Aires e estudioso das questões relacionadas com a magistratura, que assim se refere a essa questão no já mencionado artigo intitulado “Dimensión política de um Poder Judicial democrático”.: “O tremendo descuido da teoria política e constitucional do Poder Judiciário conduz a um cruel paradoxo: a ciência jurídica latino-americana aprofundada temas de direito básico e processual a níveis elevados, mas se omitem, de modo quase absoluto, quanto à estrutura institucional do poder que tem por função, precisamente, a aplicação desses conhecimentos”¹⁹.

De igual forma, José Rogério Cruz e Tucci, em obra destinada a estudar a relação entre o tempo e o processo:

Acréscete-se que, além dessa circunstância, com a plethora do serviço judicial – muitas vezes, aliás, desumano – os juízes não encontram tempo para o necessário aperfeiçoamento cultural. Verifique-se, apenas, a pluralidade de interpretações equivocadas atinentes aos novos institutos da antecipação da eficácia da sentença e do procedimento monitorio, para concluir-se que realmente algo não vai bem²⁰.

Reconhecida assim a necessidade de contínuo aperfeiçoamento e exiguidade de tempo em função do volume de serviço, não resta outra saída senão a de se compatibilizar ambas as atividades, estudo (que é também trabalho) e o trabalho propriamente dito, no cotidiano do juiz. Nos parece que a única solução é assumir que realmente o estudo faz parte da missão confiada pela sociedade ao juiz tanto quanto o despachar e julgar. Destarte, deve o juiz encontrar, dentro da quantidade de tempo reservado às suas atividades laborativas, respeitados sempre os limites para higidez física e mental, o lapso necessário para empreender o seu contínuo aperfeiçoamento técnico e intelectual, sendo salutar, senão imperioso, que a administração superior das entidades judiciárias compreenda e estimule estas atividades. Tudo sem descuidar que o juiz é um ser humano como qualquer outro, com necessidades físicas, psíquicas e sociais, a reclamarem tempo e dedicação, e que o seu trabalho, por ser eminentemente intelectual, tem natureza criativa, não podendo se prender a esquemas formais

de administração burocrática, rígidos em demasia, a ponto de comprometer a sua necessária qualidade.

Sobre este aspecto, convém explicitar a lição do sociólogo italiano Domenico de Masi, que pode até chocar os espíritos mais burocráticos num primeiro momento, mas provavelmente vai assumir gradualmente foros de verdade inteira com o avançar do pensamento social:

Uma vez delegadas às máquinas as tarefas executivas, para a maioria das pessoas sobra só o desempenho de atividades de tipo intelectual, flexível, criativo, empreendedor: atividades que, pela sua própria natureza, desembocam no estudo e no jogo. O publicitário que deve criar um slogan, o jornalista em busca de uma “dica” para um artigo, o juiz às voltas com a pista de um crime têm todos maior chance de encontrar a solução justa, passeando ou nadando, ou indo ao cinema, do que se ficarem trancafiados dentro das corriqueiras, tediosas e cinzentas paredes dos seus respectivos escritórios.

Em outras palavras, nos anos passados foi o trabalho que colonizou o tempo livre. Nos anos futuros será o tempo livre a colonizar o trabalho²¹.

Justamente em função da falta de criatividade ou acomodação psicológica, quer por questões pessoais, quer em função da esmagadora carga de trabalho, juízes por vezes não se dão conta de que podem, com base nos princípios de direito processual, sobretudo a instrumentalidade do processo, contornar barreiras procedimentais, atuando de forma incisiva e dinâmica na condução do processo.

Como bem observado por Sidnei Agostinho Beneti,

O modo mais seguro de manter jurisdição dinâmica, em que os processos realmente andem depressa, estará na não-fragmentação do procedimento. Cada ato processual deve entrosar-se com o anterior e o posterior. Cada despacho deve estabelecer o protocolo desse encadeamento, prevendo o ato seguinte. E todo despacho deve ser tônico, deve apertar as partes, advogados, funcionários e até o próprio juiz, no sentido da providência processual útil ao seguimento no caminho do fim do processo, que não deve jamais ser colocado em ponto morto [...] Deve-se fazer o processo andar automaticamente, até porque enquanto ele anda o juiz não o tem de carregar²².

5.2. Organização judiciária: dois pesos e duas medidas

Não raro é observar um excessivo volume em uma comarca ou vara ao passo em que outra unidade, muitas vezes até vizinha daquela primeira, se encontra com movimento processual aquém da sua capacidade.

As cúpulas do Judiciário mantêm análise constante sobre as estatísticas para maior agilidade em redimensionar territórios de comarcas ou competências de varas. Mas, é certo que o redimensionamento às vezes esbarra em dificuldades orçamentárias e até mesmo políticas já que, em que pese a iniciativa privativa dos projetos de lei necessários (CF, 96, II, d), o Legislativo dá a última palavra, sem falar na obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, em vários casos é possível adotar as medidas cabíveis sem alocar mais recursos ou criar cargos. Basta a redistribuição do serviço, como vimos, através da alteração de limites territoriais de comarcas ou modificação da competência de varas e juizados.

5.3. Simplificação do processo e estímulo aos mecanismos alternativos de composição da lide: a ineficiência por omissão

Embora a União detenha a competência privativa para legislar sobre direito processual (CF, 22, I), há competência concorrente dos Estados para legislar sobre procedimentos em matéria processual (CF, 24, XI).

É clássica, embora sutil, a diferença entre processo e procedimento.

Após longas discussões, a doutrina chegou ao consenso a respeito da natureza jurídica do processo. Este método de trabalho de que se vale o Estado no exercício da jurisdição constitui-se em uma relação jurídica trilateral, da qual são sujeitos principais as partes e o órgão julgador. O processo é, pois, uma abstração.

Esta abstração se revela, todavia, através do procedimento, conceituado este como sendo o conjunto de atos processuais ordenadamente encadeados, com vistas a alcançar a finalidade do processo, ou seja, a composição da lide por meio da jurisdição.

Destarte, é o procedimento o aspecto visível, concreto, exterior do processo.

O processo é continente e o procedimento, o conteúdo. Vale dizer, o processo, “visto por dentro”, examinado em suas entranhas, é uma relação jurídica, enquanto se “visto por fora”, apreciado no que tem de visível, é uma série de atos coordenados, o procedimento.

Extremamente didática é a lição de Carreira Alvim: “o processo é a pessoa, enquanto a indumentária é o procedimento”²³. Ninguém deve ir a um piquenique em traje de gala, ou a um baile fino trajando bermuda. Não serão atitudes

adequadas. Assim também ocorre com o processo, que se desenvolverá de acordo com um determinado procedimento, a depender do litígio que se pretende resolver. Por exemplo, se há um delito a ser apurado, haverá um processo penal de conhecimento, que se desenvolverá pelo rito dos crimes afetos ao tribunal do júri, se se tratar de crime doloso contra a vida, ou, ao revés, observará o procedimento sumaríssimo do juizado especial, caso se trate de delito de menor potencial ofensivo (*vide* art. 98, I, da Constituição Federal, e art. 61 da Lei 9.099, de 26.09.1995).

Logo se nota que a adequação do procedimento aos fins específicos do processo deve ser uma preocupação do sistema, ou, como quer Dinamarco, “a efetividade do processo é dependente, segundo os desígnios legislador, da aderência do procedimento à causa”²⁴.

Destarte, conclui-se que o legislador deverá adequar os procedimentos de maneira a possibilitar a solução adequada dos conflitos submetidos à jurisdição, preservando todas aquelas finalidades do processo, enquanto instrumento estatal para a consecução de legítimos objetivos sociais, políticos e jurídicos, pretendidos pela nação por intermédio do Constituinte. Vale dizer, deverá estabelecer o procedimento adequado, como garantia do processo justo, tanto quanto o juiz, como aplicador do procedimento, não poderá perder de vista o processo dito “de resultado”, o processo justo.

O que se nota, porém, é a queixa permanente, por parte do Judiciário dos Estados, no tocante aos formalismos embutidos na legislação federal, sem que este mesmo Judiciário se mova com a vontade desejada junto às Assembléias Legislativas, no sentido de promover a criação de procedimentos processuais adequados às respectivas realidades sociais, políticas e econômicas, aproveitando ou não as bases procedimentais idealizadas pela União.

Com efeito, a competência legislativa dos Estados em matéria de procedimentos parece letra morta. Assim, muito embora se trate de questão legislativa, percebe-se uma ineficiência do Judiciário dos Estados quando parece se omitir em não promover a adequação procedimental necessária.

Menos tímida é a atuação dos entes federados em incrementar os chamados meios alternativos de composição de litígios, sem, entretanto, alcançar ainda o grau desejado.

Muitas idéias existem a respeito, sendo a arbitragem uma das mais antigas e uma das que menos estímulo encontra no Brasil, até mesmo por falta de uma consciência ou confiabilidade do jurisdicionado.

A conciliação certamente é o meio dito “alternativo” mais popular entre nós. Legislativo e Judiciário vêm estimulando-a muito nos últimos anos.

A criação de juzizados especiais, previstos no art. 98, I, da CF, com ênfase no modelo consensual de justiça, inclusive na área penal, parece ser a mais feliz

das novidades. Na área criminal, conseguiu-se efetivamente apreciar as questões pequenas mas que constituem fator criminogênico não desprezível. Já na área cível, mormente em face da possibilidade de ingressar em juízo sem advogado em causas dentro de certo patamar de valor²⁵, houve um efetivo incremento no acesso ao Judiciário, resultante da admissão de uma demanda que se encontrava reprimida. Tanto que, para exame local, em Sergipe, basta a análise das estatísticas de movimentação forense²⁶ para concluir que o número de feitos nas varas cíveis comuns não diminuiu, apesar da explosão de demandas ajuizadas nos juizados especiais cíveis, ao passo que houve, em regra e inicialmente, uma diminuição no volume das varas criminais com a implantação dos juizados especiais criminais.

A Justiça de Paz, outro instrumento que muito contribuiria para desafogar a Justiça comum, se bem administrada, apesar de prevista no art. 98, II, da Constituição Federal, não se encontra regulamentada, tanto que já há mandado de injunção impetrado junto ao Supremo Tribunal Federal, objetivando apontar e remover a omissão²⁷.

Uma outra possibilidade negligenciada é a instituição de juízes leigos, com atuação perante os juizados especiais (CF, 98, I, e Lei 9.099/95, 7º).

Não se pode deixar de mencionar a conclusão de Capelletti e Garth:

Se os juízes devem desempenhar sua função tradicional, aplicando, moldando e adequando leis complicadas a situações diversas, com resultados justos, parece que advogados altamente habilitados e procedimentos altamente estruturados continuarão a ser essenciais. Por outro lado, torna-se necessário um sistema de solução de litígios mais ou menos paralelo, como complemento, se devemos atacar, especialmente ao nível individual, barreiras tais como custos, capacidade das partes e pequenas causas²⁸.

5.4. Ineficiência por falta de efetividade das decisões de 1º grau: a justiça “inferior” como mero rito de passagem

A amplitude dada ao duplo grau de jurisdição, a desconfiança do juiz de 1º grau, manifestada por institutos como o reexame necessário, a porta larga em demasia para os recursos aos tribunais superiores, constituem mazelas irracionais de nosso sistema judiciário.

O presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, Des. Cláudio Baldino Maciel, com precisão afirmou:

O déficit, portanto, não é de estrutura, mas de funcionalidade. A mais onerosa estrutura judiciária está nas comarcas, nas varas, na primeira instância, ali onde os juízes atuam mais rentes à sociedade, mais próximos das partes, dos advogados,

das circunstâncias todas dos litígios judiciais. É ali que está o maior número de servidores da Justiça, de juízes, de prédios, de computadores, enfim, de estrutura e gasto estatal para a realização da justiça nos casos concretos. Por paradoxal que seja, tal estrutura imensa é hoje absolutamente desprestigiada, porque de tudo permite-se o recurso judicial aos tribunais de segundo grau e, ainda, destes aos tribunais superiores²⁹.

José Rogério Cruz e Tucci, na obra já citada, descreve o paradoxo técnico que se observa no Código de Processo Civil, entre o procedimento oral e a amplitude recursal:

Com efeito, apesar da regra da oralidade ter sido acolhida, com veemente rigor, pelo Código de Processo Civil, é certo que a sentença proferida pelo juiz de primeiro grau, salvo nas excepcionabilíssimas hipóteses em que pode ser executada, na prática, não ostenta valor algum.

Esse paradoxo decorre da ampla recorribilidade das decisões, mesmo em questões exclusivamente de fato, que põe a perder, à evidência, a utilidade inquestionável da imediatidade, da identidade física do juiz e da concentração.

Urge, portanto, que se prestigie a sentença do juiz monocrático, admitindo-se, como regra, a exequibilidade provisória daquela⁴.

5.5. Escassez de recursos (materiais e humanos): ineficiência por falta de racionalização

A crise do Judiciário é parte da crise do Estado. O Brasil aspira o modelo de Estado social europeu, mas persegue incessantemente superávit primário para pagar juros aos credores internacionais pelo dinheiro dos investimentos de que precisa.

Isto gera a crescente desproporção entre os recursos necessários para a manutenção da máquina estatal e a demanda da população por serviços públicos, donde se conclui que a racionalização dos recursos existentes é dever de eficiência do Administrador, que se insere com relevância na pauta de prioridades.

Contudo, se nota em muitos setores do Judiciário uma brutal ausência de racionalidade de procedimentos. Muitas rotinas de trabalho são inúteis ou pouco eficazes. Tarefas de menor peso e complexidade são desempenhadas por juízes, tomando-lhes o precioso tempo de trabalho e estudo.

José Rodrigues Pinheiro, em interessante e pragmático trabalho intitulado

A Qualidade Total no Poder Judiciário, gizou esta obviedade, afirmando que “Contribuí também para a dificuldade na tramitação [...] realizar o juiz tarefas inúteis e que não lhe cabem”³⁰. E prossegue o autor:

*Essas causas são concernentes ao trabalho dos juizes, que são os responsáveis pela tramitação do feito, mas temos muitas outras, muito mais importantes, decorrentes da má atuação dos officios judiciais, como o descumprimento dos despachos ou o seu cumprimento da forma não determinada; a insuficiência dos mandados e seu errôneo cumprimento; o estabelecimento de rotinas de trabalho que dificultam o desenrolar dos serviços judiciários, fazem acumular papéis sem importância, impõem a prática de atos plenamente desnecessários e o fato de buscar sempre a maneira mais difícil, complicada e onerosa de realizar os serviços em geral*³¹.

Realmente, aos juizes têm sido confiadas tarefas que perfeitamente poderiam ser desempenhadas por funcionários de menor qualificação, poupando a exclusividade judicial para as questões que somente os magistrados estão aptos e legitimados a resolver.

A própria conciliação, tão acaloradamente estimulada, em verdade deveria ser conduzida não necessariamente pelo juiz, em que pese os altos índices de acordo obtidos por alguns magistrados.

Capelletti e Garth, já haviam identificado o problema:

*Embora pesquisa empírica detalhada seja necessária para definir esse ponto, parece que o melhor método é o adotado pelo sistema muito eficiente que opera em Nova Iorque, onde o juiz que julga o caso não é o mesmo que tentou conciliá-lo. Isso evita que se obtenha a aquiescência das partes apenas porque elas acreditam que o resultado será o mesmo depois do julgamento, ou ainda porque elas temem incorrer no ressentimento do juiz*³².

Alguns Estados já contam com conciliadores profissionais em sua estrutura de juizados especiais, alcançando às vezes mais de 90% de índice de conciliação, a exemplo de Sergipe³³. E há abertura legislativa para ampliar a atuação destes funcionários, cabendo a implementação apenas aos Judiciários estaduais, que em geral não tomam a iniciativa de lei deles privativa.

A propósito, veja-se o que dispõem o art. 58 da Lei 9.099/95 e o art. 277, § 1º, do Código de Processo Civil³⁴.

Moniz de Aragão também identificou esta irracionalidade na utilização da mão-de-obra dos juizes:

Também a análise dos atos incumbidos aos juízes mostrará que muitos podem caber a serventuário, no foro judicial e no extra-judicial, máxime os escrivães e notários (em geral – desde que a escolha de tais servidores recaia em pessoas comprovadamente idôneas e capacitadas. O Código e leis esparsas abrigam medidas atribuíveis a serventuários, como sucede em outros países, por exemplo, com o inventário, notificações ou comunicações em geral, que podem ser feitas por oficiais de registro de títulos e documentos, não precisam transcorrer em juízo. O processo de execução na Europa desenvolve-se em boa parte não diante do juiz e sim perante outros servidores ou o escrivão.

Atividades administrativas incumbidas a magistrados também podem ser por outrem desempenhadas, para o juiz dedicar-se apenas à função precípua, sem dúvida a de julgar. Pense-se na “direção do fórum” a transformar o magistrado em um misto de ecônomo e dona de casa, fiscal de goteiras, lâmpadas queimadas e quejandos³⁵.

Neste passo, digno de nota é o advento do automatismo de atos processuais, introduzido no art. 162, § 4º, do Código de Processo Civil, com redação pela Lei 8.952, de 13 de dezembro de 1994, perfeitamente aplicável ao processo criminal por força do art. 3º do Código de Processo Penal.

Vê-se que o auxílio de um *staff* preparado, bem remunerado, motivado e comprometido com os anseios de justiça da população é cada vez mais necessário à atividade do magistrado.

Nos Estados Unidos, segundo Daniel Jonh Meador, professor da Universidade de Virgínia, “auxiliares judiciais de todo o tipo tornaram-se mais e mais importantes à medida que o volume dos ajuizamentos continuou a crescer e o número de juízes não acompanhou o aumento da carga de trabalho”³⁶.

Uma questão que também ainda não foi colocada em pauta com o merecido destaque é a permanente análise da estrutura e procedimentos de gestão processual, dentro do Judiciário. Segundo, Moniz de Aragão,

As autoridades em geral, as judiciárias em particular, todos os envolvidos na atividade processual vêm agindo amadoristicamente: elaboram leis e as remendam sem jamais ter radiografado o paciente a cuja enfermidade tais leis e remendos são oferecidos como medicação. Tampouco se socorrem de profissionais de administração, o que poderia gerar a “administração judicial” e com certeza trazer

proveitos [...] Lucraria a distribuição de justiça se os responsáveis por ela adotassem técnicas modernas de administração de pessoal, com metas a serem cumpridas. [...] Assim como há comissões permanentes de combate à infecção hospitalar, ou de prevenção de acidentes do trabalho, é conveniente criá-las também nos serviços judiciários, quiçá na jurisprudência dos tribunais, a fim de simplificá-los, desburocratizá-los, adequá-los às exigências do momento e do futuro³⁷.

Outro aspecto de extrema relevância é a informatização. Embora louvável o esforço dos órgãos judiciários em geral neste ponto, ainda há muito o que fazer.

Por vezes computadores são instalados e sistemas implantados sem o devido treinamento do pessoal que irá operá-los. Por outro canto, a informática, em muitos locais, tem servido apenas para gerir a movimentação processual e substituir as antigas máquinas de datilografia, o que, se por um lado é considerável avanço, por outro consiste em subestimar as possibilidades abertas pela tecnologia.

Com efeito, em algumas áreas do Direito é possível o manejo de sistemas de inteligência artificial para construção de sentenças pré-fabricadas, limitando-se o magistrado a avaliar a prova e preencher quesitos elaborados com base na legislação.

Identificação de autos por códigos de barras e leitoras óticas, filmagem e gravação de audiências e sessões em meios magnéticos, uso de correio eletrônico para comunicação entre juízos e tribunais (inclusive precatórias e cartas de ordem ou requisição de informações) e também para envio e recepção de petições e realização de intimações, popularização do acesso informatizado às informações processuais, interrogatórios e demais oitivas via teleconferência, desburocratizando as cartas precatórias e eliminando requisições de presos, carga e descarga eletrônica de processos, enfim, um enorme campo de atuação se descortina com um simples meditar acerca das infinitas possibilidades da tecnologia disponível.

Convém também destacar a descentralização de certos serviços judiciários, como forma de aumentar a sua eficiência pela proximidade com a população atendida, tais como juizados especiais, varas privativas de assistência judiciária, sem falar nas unidades móveis, as chamadas “justiça itinerante” e “justiça volante”, esta destinada ao atendimento *in locu* a envolvidos em acidentes de trânsito.

Não se deve descurar o juízo do bom administrar da pauta de audiências. O adiamento de uma audiência é talvez o prejuízo que mais irrita a parte e que

mais consome o tempo da unidade judiciária envolvida. Marcar próximas as audiências do mesmo tipo e até mesmo com as mesmas partes e/ou advogados é solução simples com resultados positivos de grande valia. A reserva de espaço na pauta para processos criminais com réus presos é medida que se impõe para eliminar o tremendo mal da prisão provisória excessivamente prolongada no tempo.

Tudo isto com vistas a aumentar a celeridade, o que consiste em obediência ao princípio da eficiência pelo Judiciário, desde que mantida a qualidade da prestação jurisdicional, pois, como adverte José Carlos Barbosa Moreira, um dos mitos presentes no debate sobre este Poder:

Consiste em hiperdimensionar a malignidade da lentidão e sobrepor-la, sem ressalvas nem matizes, a todos os demais problemas da Justiça. Para muita gente, na matéria, a rapidez constitui o valor por excelência, quiçá o único. Seria fácil invocar aqui um rol de citações de autores famosos, apostados em estigmatizar a morosidade processual. Não deixam de ter razão, sem que isso implique – nem mesmo, quero crer, no pensamento desses próprios autores – hierarquização rígida que não reconheça como imprescindível, aqui e ali, ceder o passo a outros valores. Se uma Justiça lenta demais é decerto uma Justiça má, daí não se segue que uma Justiça muito rápida seja necessariamente uma Justiça boa. O que todos devemos querer é que a prestação jurisdicional venha a ser melhor do que é. Se para torná-la melhor é preciso acelerá-la, muito bem. Mas não a qualquer preço³⁸.

6. CONCLUSÕES

Em face das considerações desenvolvidas, é possível concluir que:

1. Os princípios assumem o centro do debate jurídico atual.
2. A eficiência é princípio da Administração Pública e, como tal, aplicável à administração do Poder Judiciário.
3. O procedimento racional de tomada de decisão assume dignidade como fator de legitimação, mas não se pode descuidar da humanização dos operadores do Direito, entendida como aprimoramento técnico permanente e adequado, aliado à inserção cultural.
4. A cultura positivista, a sobrecarga de processos, a demanda social por celeridade judicial e os excessos legiferantes contribuem, no Brasil, para a posição acrílica do sistema judicial diante de casos concretos, representando fatores de deslegitimação democrática do Judiciário.

5. Responsabilidade legislativa, atribuição de atuais funções judiciais mecanicistas, meramente ordenadoras e administrativas, para *staff* auxiliar, formado por técnicos judiciários, maior e permanente investimento no aprimoramento dos juízes, inclusive estimulando o processo decisional criativo, são passos que podem trazer melhor qualidade e maior agilidade ao sistema, a curto prazo.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, J. E. Carreira. *Elementos de Teoria Geral do Processo*. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000
- ARAGÃO, E. D. Moniz de . *O Processo Civil no Limiar de um Novo Século*. In Cidadania e Justiça – Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, ano 4, nº 8 – 1º semestre/2000, p. 66.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BENETI, Sidnei Agostinho. *Da Conduta do Juiz*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *Diário de Um Século: Autobiografia*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva da Editora Saraiva, com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 29. ed. atual. e ampl.. São Paulo: Saraiva, 2002 (coleção Saraiva de legislação).
- _____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. *Institui o Código de Processo Civil*. Diário Oficial da União de 17 de janeiro de 1973.
- _____. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, a respeito da Proposta de Emenda Constitucional nº 29 de 2000, referente à Reforma do Poder Judiciário, tendo como relator o Senador Bernardo Cabral. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em 2 de fevereiro de 2003.
- CAMOLEZ, Denise. *A Escolha, Formação e Aperfeiçoamento do Juiz*. In Cidadania e Justiça – Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, ano 3, nº 7 – 2º semestre/1999, p. 65.
- CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998, reimpresso em 2002
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Poder dos Juizes*. São Paulo: Saraiva, 1996
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1994
- ESPÍNDOLA, Rui Samuel. *Conceito de Princípios Constitucionais*. São Paulo: RT, 1998.
- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e seus princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1997.

- GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 2. ed. brasileira. São Paulo: Martins Fontes, 1987.
- LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *As Novas Regras Gerais da Administração Pública: Comentário à Reforma Administrativa*. São Paulo: RT, 2002.
- MACIEL, Cláudio Baldino. *A Cultura do Ritualismo no Judiciário*. Valor Econômico, 31.10.2002, p. E-1, Editoria: Legislação e Tributos.
- MASI, Domenico de. *O Ócio Criativo*. Entrevista a Maria Serena Palieri. Tradução de Léa Manzi. Rio de Janeiro: Sextante, 2000
- MEADOR, Daniel Jonh. *Os Tribunais nos Estados Unidos*. Tradução de Ellen G. Northfleet. Brasília: Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos Estados Unidos da América – USIS, 1996
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23 ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O Futuro da Justiça: alguns mitos*. In Cidadania e Justiça – Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, ano 4, nº 8 – 1º semestre/2000.
- PIETRO, Maria Sílvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e Processo: uma análise empírica das*

repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal). São Paulo: RT, 1997.

¹ BOBBIO, Norberto. *Diário de Um Século*: Autobiografia. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1998, p. 166.

² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 231.

³ ESPÍNDOLA, Rui Samuel. *Conceito de Princípios Constitucionais*. São Paulo: RT, 1998, p. 55.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 146.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 194.

⁶ LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *As Novas Regras Gerais da Administração Pública*: Comentário à Reforma Administrativa. São Paulo: RT, 2002, p. 108 e 109.

⁷ GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 147.

⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 5 ed. São Paulo: RT, p. 152.

⁹ Di Pietro, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 83.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23 ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 93.

¹¹ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e seus princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 86.

¹² SADEK, Maria Tereza (org.). *Acesso à Justiça*. Fundação Konrad-Adenauer, p. 15, 16 e 20.

¹³ BRASIL. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, a respeito da Proposta de Emenda Constitucional nº 29 de 2000, referente à Reforma do Poder Judiciário, tendo como relator o Senador Bernardo Cabral. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em 2 de fevereiro de 2003.

¹⁴ CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998, reimpresso em 2002, p. 20.

¹⁵ GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 147.

¹⁶ BENETTI, Sidnei Agostinho. *Da Conduta do Juiz*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 238.

¹⁷ CAMOLEZ, Denise. *A Escolha, Formação e Aperfeiçoamento do Juiz*. In Cidadania e Justiça – Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, ano 3, nº 7 – 2º

semestre/1999, p. 65.

¹⁸ BENETI, Sidnei Agostinho. *Da Conduta do Juiz*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 243.

¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Poder dos Juizes*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 27.

²⁰ TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e Processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)*. São Paulo: RT, 1997, p. 103.

²¹ MASI, Domenico de. *O Ócio Criativo*. Entrevista a Maria Serena Palieri. Tradução de Léa Manzi. Rio de Janeiro: Sextante, 2000, p. 298.

²² BENETI, Sidnei Agostinho. *Da Conduta do Juiz*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 16 e 17.

²³ ALVIM, J. E. Carreira. *Elementos de Teoria Geral do Processo*. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 145.

²⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 291.

²⁵ Ver art. 9º da Lei 9.099/95.

²⁶ Disponíveis em <www.tj.se.gov.br>.

²⁷ Notícia veiculada no site oficial <www.stf.gov.br>. Acesso em 2 de fevereiro de 2003.

²⁸ CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998, reimpresso em 2002, p. 81.

²⁹ MACIEL, Cláudio Baldino. *A Cultura do Ritualismo no Judiciário*. Valor Econômico, 31.10.2002, p. E-1, Editoria: Legislação e Tributos.

¹⁴ TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e Processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)*. São Paulo: RT, 1997, p. 102.

³⁰ PINHEIRO, José Rodrigues. *A Qualidade Total no Poder Judiciário*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1997, p. 79.

³¹ PINHEIRO, José Rodrigues. *A Qualidade Total no Poder Judiciário*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1997, p. 82.

³² CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998, reimpresso em 2002, p. 86.

³³ Dados disponíveis em <www.tj.se.gov.br>.

³⁴ Em Sergipe, por exemplo, somente os juizados especiais, tanto na capital como no interior, contam com conciliadores. Entretanto, todas as comarcas, mesmo aquelas que não dispõem de juizado especial, aplicam a Lei dos Juizados, fazendo o juiz todas as audiências preliminares de conciliação, o que termina por lhe tomar muito tempo. Assim, embora a maioria das pequenas comarcas não justifique a presença de um conciliador exclusivo, um cargo deveria ser criado

para atender determinado grupo de comarcas, ao longo da semana, servindo-se da estrutura física já existente, sem comprometer a pauta comum de audiências e economizando o tempo do juiz para os julgamentos mais complexos.

³⁵ ARAGÃO, E. D. Moniz de . *O Processo Civil no Limiar de um Novo Século*. In Cidadania e Justiça – Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, ano 4, nº 8 – 1º semestre/2000, p. 66.

³⁶ MEADOR, Daniel Jonh. *Os Tribunais nos Estados Unidos*. Tradução de Ellen G. Northfleet. Brasília: Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos Estados Unidos da América – USIS, 1996, p. 66. Extremamente interessante, e por isto aqui transcrita, é a descrição resumida, feita pelo autor, acerca da estrutura auxiliar da Justiça norte-americana: “Um *law clerk* é, em regra, um bacharel recém-formado. Para quase todos estes, uma assessoria é o primeiro emprego após a conclusão do curso. A maior parte deles teve um desempenho acadêmico significativo. Muitos juízes exigem dos candidatos experiência em periódicos jurídicos acadêmicos. Em geral, o assessor serve por um ano, às vezes dois. Existem poucos assessores de carreira. [...] O *law clerk* é um assessor pessoal do juiz. Seu gabinete é em geral contíguo ao do magistrado, com quem ele tem contato diário e freqüente. Os juízes utilizam o serviço dos assessores de forma variada. Em geral eles se encarregam da pesquisa jurídica, preparam relatórios dos casos, resumindo os fatos e questões de direito e apresentando sua própria análise, editam os rascunhos de decisões escritas pelo juiz e servem como parceiros de discussão para os juízes. O trabalho como assessor é considerado excelente experiência profissional para um jovem graduado em Direito, uma transição entre o mundo acadêmico e o mundo real, com oportunidade de observar de perto o funcionamento da máquina judicial. [...] A diferença entre *staff attorneys* e *law clerks* está em que os últimos trabalham para um determinado juiz, no próprio gabinete deste; o relacionamento é direto e pessoal, e o assessor só responde ao próprio juiz. A assessoria centralizada, ao contrário, trabalha para o tribunal como um todo. Sua responsabilidade é institucional, e não pessoal. [...] Juntamente com a introdução de assessorias centralizadas nas cortes de apelação, como resposta ao crescimento do volume de recursos, também foram adotados procedimentos de triagem e simplificado o procedimento interno para decisão dos feitos. A assessoria centralizada geralmente faz a triagem, processo pelo qual se identificam os recursos que podem ser adequadamente decididos mediante um processo simplificado, que normalmente elimina a sustentação oral. [...] Figura relativamente nova no Judiciário é o *court administrator* (administrador judicial). Praticamente desconhecido nos tribunais norte-americanos até o terço final do século vinte, os administradores judiciais são hoje bastante comuns. Até mesmo um centro de formação para esses profissionais foi fundado: o *Institute for Court Management*, em Denver, Colorado. Cada Estado tem um

administrador judicial estadual. Esse é o principal funcionário administrativo no sistema estadual, e geralmente presta contas diretamente ao presidente da Suprema Corte Estadual. O administrador auxilia o presidente num grande número de tarefas, tais como a elaboração do orçamento anual para o sistema judiciário estadual, a supervisão de pessoal, o levantamento das estatísticas, a conservação dos prédios e a aquisição de equipamentos para os tribunais. Administradores judiciais estaduais freqüentemente contam com equipes numerosas para desempenhar essas funções. Ademais, os tribunais metropolitanos freqüentemente têm seus próprios administradores judiciais. Esses funcionários, sob as ordens do juiz-diretor do foro, desempenham naquela corte em particular as tarefas que incumbem ao administrador estadual, com relação ao sistema como um todo. [...] Secretárias de juízes são essenciais para organização dos papéis nos gabinetes dos juízes [...] O mais novo tipo de funcionário administrativo, agora encontrado em todos os sistemas judiciais estaduais, é o educador judicial estadual. Esse funcionário, que geralmente trabalha sob as ordens do presidente da Suprema Corte Estadual ou de algum tipo de Conselho da Magistratura, é responsável pelo planejamento e desenvolvimento de programas de educação continuada para os juízes estaduais e funcionários” (p. 59 a 64).

³⁷ ARAGÃO, E. D. Moniz de . *O Processo Civil no Limiar de um Novo Século*. In *Cidadania e Justiça – Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros*, ano 4, nº 8 – 1º semestre/2000, p. 52, 53 e 61.

³⁸ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O Futuro da Justiça: alguns mitos*. In *Cidadania e Justiça – Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros*, ano 4, nº 8 – 1º semestre/2000, p. 10.

