

Probidade na Administração da Justiça e na Advocacia Pública: o princípio da eficiência processual

Homero Andretta Junior

Advogado da União lotado e em exercício na PRU da 3ª Região. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Palavras-chave: Probidade administrativa. Administração da Justiça. Lei de improbidade administrativa. Princípio da eficiência processual.

Sumário: Introdução - A razoável duração do processo e as reformas do CPC e do CPP - A lei de improbidade administrativa e atividade jurisdicional - Advocacia Pública, economia processual e probidade na Administração da Justiça - O princípio da eficiência processual enquanto princípio da Administração da Justiça - Conclusão - Referências

Introdução

Muito se fala a respeito da probidade administrativa no atinente aos órgãos do Poder Executivo, como se o termo Administração Pública fosse restrito a este Poder, e como se não houvesse o que administrar nos Poderes Legislativo e Judiciário.

De fato, embora não seja esta a tarefa precípua dos últimos dois poderes, certo que existe Administração Pública em ambos, seja porque também lidam e gerenciam patrimônio público — contudo normalmente um patrimônio afetado ao exercício de suas funções — seja porque no desempenho de suas funções também podem empregar os recursos que detêm de forma mais ou menos eficiente.

No presente artigo, buscar-se-á investigar a aplicação da probidade administrativa no âmbito da Administração da Justiça, considerando-se que os recursos alocados em favor do Poder Judiciário terão melhor proveito à sociedade se produzirem resultado útil em menor espaço de tempo, isto é, através de uma prestação jurisdicional célere, em atenção aos comandos constitucionais da eficiência administrativa (art. 37, *caput*) e da celeridade processual (art. 5º, inciso LXXVIII, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004).

Não se pretende comentar a administração em si do patrimônio público afetado ao Judiciário, tema que, com poucas alterações,

submete-se ao mesmo regime jurídico, em matéria de improbidade administrativa, do que o patrimônio público afetado ao Poder Executivo; busca-se analisar a atividade-fim do Judiciário sob o prisma da eficiência processual, chegando-se à conclusão de que será tanto mais proba a atividade desse Poder quanto mais próxima de atingir um resultado justo e célere. Nesse aspecto, a Advocacia Pública também desempenha relevante papel, que também afinal será demonstrado.

A razoável duração do processo e as reformas do CPC e do CPP

Alguns juízos e tribunais ainda ignoram o comando do Constituinte Derivado, que através da Reforma do Judiciário inseriu no art. 5º mais um inciso, *verbis*:

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

O dispositivo transcrito deu fôlego às recentes reformas do CPC e do CPP que simplificaram sobremaneira os trâmites processuais em muitos aspectos, contribuindo, assim, para maior celeridade e eficiência processuais: de um lado, o jurisdicionado pode obter o provimento jurisdicional com maior rapidez; de outro, evita-se desperdício de recursos públicos com fórmulas processuais arcaicas e ultrapassadas.

Como exemplo de instrumentos de maior eficácia criados recentemente, no âmbito do CPC, tem-se o cumprimento da sentença para as obrigações por quantia certa, disciplinado em seus artigos 475-I a 475-R, a tutela específica das obrigações de fazer e não-fazer (art. 461), a tutela específica da obrigação de entrega de coisa (art. 461-A), todas em substituição ao antigo processo executivo, que exigia citação do vencido no processo de conhecimento, atualmente substituída pela simples intimação do advogado, a exemplo do disposto no art. 475-J, §1º, do CPC.

Nesse ponto, é paradigmático o seguinte Acórdão da Terceira Turma do STJ, lavrado no bojo do Recurso Especial nº 954859/RS,¹ de relatoria do Ministro Humberto Gomes de Barros:

LEI 11.232/2005. ARTIGO 475-J, CPC. CUMPRIMENTO DA SENTENÇA. MULTA. TERMO INICIAL. INTIMAÇÃO DA PARTE VENCIDA. DESNECESSIDADE.

¹ Publicado no *DJ*, p. 252, 27 ago. 2007e na REVJUR, v. 359, p. 117.

1. A intimação da sentença que condena ao pagamento de quantia certa consuma-se mediante publicação, pelos meios ordinários, a fim de que tenha início o prazo recursal. Desnecessária a intimação pessoal do devedor.
2. *Transitada em julgado a sentença condenatória, não é necessário que a parte vencida, pessoalmente ou por seu advogado, seja intimada para cumpri-la.*
3. Cabe ao vencido cumprir espontaneamente a obrigação, em quinze dias, sob pena de ver sua dívida automaticamente acrescida de 10%. (destacou-se)

Veja-se que, respeitando todos os comandos constitucionais e legais hoje vigentes, o C. STJ entendeu que não é preciso sequer a intimação do advogado do devedor — havendo trânsito em julgado, o devedor deve pagar de imediato.

Adicione-se a essas disposições acrescentadas pela Lei nº 11.232/05 o advento da Lei nº 11.382/2006, que inseriu o art. 655-A, que permite ao magistrado efetuar a constrição de depósitos bancários, em meio eletrônico e a distância, sem necessidade de expedição de ofícios e procedimentos formais, *in verbis*:

Art. 655-A. Para possibilitar a penhora de dinheiro em depósito ou aplicação financeira, o juiz, a requerimento do exeqüente, requisitará à autoridade supervisora do sistema bancário, preferencialmente por meio eletrônico, informações sobre a existência de ativos em nome do executado, podendo no mesmo ato determinar sua indisponibilidade, até o valor indicado na execução. (Incluído pela Lei nº 11.382, de 2006).

Embora a Lei não tenha oposto ao exeqüente (ou mais tecnicamente, ao requerente do cumprimento da sentença) nenhuma necessidade de esgotamento de outros instrumentos executivos, lamentavelmente alguns tribunais vêm exigindo que se proceda à penhora de bens, antes da aplicação do aludido dispositivo, em evidente colidência com o próprio sentido que se imprimiu às reformas do Judiciário e do CPC.

O cumprimento da sentença e a penhora *on line* são corolários do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva (art. 5º, XXXV, da CF).

No âmbito do CPP, dentre outros institutos, promoveu-se a extinção do superado recurso de protesto por novo júri, extinguiu-se a leitura de todas as peças do processo no júri, possibilitou-se ao juiz criminal fixar o valor da indenização cível na própria decisão condenatória, reduziu-se a necessidade de peritos oficiais para apenas um, e unificou-se a audiência de interrogatório do réu e oitiva das testemunhas.

Não se coaduna com os princípios da economia e da eficiência processuais, nem com os ditames da probidade administrativa, e mesmo com a *mens legis* do legislador reformador dos códigos, e tanto menos com o novel preceito constitucional supra citado, a conduta do magistrado que impede a aplicação desses institutos. Afinal, o legislador determina que o processo seja célere. Não cabe ao Poder Judiciário prender-se a práticas arcaicas, na tentativa de reavivar a legislação revogada.

Nesse ponto, a boa administração da justiça, os princípios processuais e os postulados da probidade administrativa se encontram, merecendo enfrentamento, ainda tímido na doutrina e na jurisprudência, acerca da relação entre a atividade jurisdicional e os ditames da probidade administrativa.

A lei de improbidade administrativa e atividade jurisdicional

A doutrina vem admitindo a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa também aos atos jurisdicionais, a exemplo da opinião de Wallace Paiva Martins Junior, para quem a Lei nº 8429/92 incide sobre os atos de improbidade de qualquer dos Poderes, abrangendo não só a improbidade no Executivo, mas também no Legislativo e no Judiciário, “sejam atos administrativos, legislativos ou jurisdicionais”.²

Explica Fábio Medina Osório que a boa gestão pública é princípio essencial nas Constituições Democráticas, reconhecido pelo Parlamento Europeu, e do qual decorre uma série de deveres de boa gestão, “imanescentes ao sistema e não necessariamente explícitos”.³ Esse o caso dos atos jurisdicionais no Brasil: não há, na lei, hipótese específica de sanção por improbidade administrativa em atos jurisdicionais, embora algumas hipóteses de improbidade possam ser praticadas no curso de processos judiciais,⁴ adicionando-se que os deveres de boa gestão são

² MARTINS JUNIOR. *Probidade administrativa*, p. 305. O autor, no entanto, reconhece que há dissenso doutrinário na matéria.

³ OSÓRIO. *Teoria da improbidade administrativa*, p. 43-44.

⁴ A exemplo do disposto nos artigos 9º e incisos I, III, V, 10 e incisos I, II, IV, XII, e 11 e incisos I, II, III, IV. Há hipóteses em outros incisos que também podem ser praticadas no curso de processos judiciais, mormente naqueles referentes à licitação e contratação públicas, quando a licitação ou a contratação é levada a Juízo; no entanto, aqui a improbidade restringe-se a esta espécie específica de processo. Outros incisos também podem vir a incidir sobre atos jurisdicionais, como quando o juiz determina atos de gestão do patrimônio público ou de pessoal, a exemplo da aquisição compulsória de bens e serviços e da alocação de pessoal. Sempre que o Juiz assume atos que caberiam ao Poder Executivo, assume o risco de praticar improbidade administrativa, para além de atos meramente jurisdicionais, se obrar com dolo. No

iminentes ao sistema, ainda que não estejam explícitos. Assevera, ainda, o citado autor:

A confiança ou 'trust' entre administradores e administrados, que está no coração das democracias contemporâneas, exige a boa gestão pública, já que os primeiros têm que prestar contas de seus atos aos segundos, como disse García de Enterría, já mencionado, numa relação contínua e permanente, que não pode se esgotar no processo eleitoral, até porque o administrador não ganha um cheque em branco para governar.⁵

Fábio Medina Osório, por fim, admite que o imperativo de boa gestão pública é aplicável a todos os Poderes do Estado, não importando a natureza ou a qualidade do órgão, ou mesmo de seus titulares.⁶

No âmbito judicial, se o processo deve ser célere, a satisfação do credor também deverá sê-lo, para que se cumpra a sentença transitada em julgado o quanto antes, promovendo-se a paz social.

Advocacia Pública, economia processual e probidade na Administração da Justiça

A Advocacia Pública também pode e deve contribuir com a probidade na Administração da Justiça. Durante muito tempo prevaleceu na Advocacia Pública, de quaisquer entes federados, a idéia de que a boa defesa do Erário era o prolongamento indefinido dos processos, seja pelo fato de que a defesa de mérito da Fazenda Pública era deficitária e, com isso, resultava quase sempre derrotada, seja pelo fato de que, uma vez derrotada, a Fazenda Pública somente pagaria suas dívidas muito tempo depois, e de preferência em governos posteriores aos do governante em exercício.

A evolução político-econômica do país não permite mais, atualmente, essas condutas, embora a manutenção do sistema de precatórios ainda seja exemplo do atraso do Brasil em comparação com os países mais avançados.

De fato, a própria criação da Advocacia-Geral da União, na Constituição de 1988, implicou em significativo incremento da qualidade da

âmbito da União, deve-se destacar as ações relativas a fornecimento de medicamento, nas quais as decisões judiciais têm se imiscuído no mérito administrativo e interferido seriamente nas políticas públicas de saúde.

⁵ Idem nota anterior.

⁶ Idem nota anterior, p. 50.

defesa do ente público; para Estados e Municípios, a necessidade de concurso público para os cargos de representação judicial dos entes públicos em geral (art. 37, II, da Constituição) permitiu sensível melhora na qualidade de suas defesas. Por fim, o advento das Leis de Responsabilidade Fiscal e de Improbidade Administrativa impedem aos governantes a assunção de despesas impagáveis, mormente com o fito de deixá-las sob a responsabilidade de seus sucessores.

Isso equivale a dizer que, hoje: 1) nem sempre a Fazenda Pública é derrotada e, quando é, não será condenada a valores estratosféricos; 2) a tendência é que, a longo prazo, a Fazenda Pública volte a ter condições de pagar suas dívidas em dia, considerando-se o equacionamento da dívida pública. Espera-se que, no longo prazo, o sistema de precatórios seja extinto, assim como foi o clássico processo de execução. Não se trata de devaneio: afinal, ninguém, há alguns anos, acreditaria que o Brasil poderia equacionar a questão da dívida externa. Hoje o país é credor internacional, de forma que é plausível possa o país, em alguns anos, equacionar também o problema da dívida interna.

Ainda no concernente à Advocacia Pública, muito há a contribuir em matéria de probidade na administração da Justiça e celeridade processual ao se optar por abandonar os recursos meramente procrastinatórios, aqueles opostos contra decisões ancoradas em jurisprudência pacificada ou sumulada, bem como na não-execução de valores ínfimos ou pequenos.

O tema é de especial relevo em se tratando de Advocacia Pública Federal e das Procuradorias Estaduais. Considerando-se que os custos de movimentação da máquina judiciária — suportados, respectivamente, pela União Federal e pelos Estados Federados — muitas vezes superam o valor do direito discutido ou do crédito exequendo, não se justifica, sob o ponto de vista da probidade administrativa, o prosseguimento, até a última instância, do processo.

No âmbito federal, tem-se a tímida autorização da dispensa da execução de valores inferiores a mil reais, a título de honorários advocatícios e, para a Procuradoria da Fazenda Nacional, a dispensa da execução de créditos inferiores a dez mil reais, nos termos do art. 20, *caput* e §2º, da Lei nº 10.522/2002,⁷ com a redação dada pela Lei nº 11.033/2004.

⁷ Eis o inteiro teor da disposição: “Art. 20. Serão arquivados, sem baixa na distribuição, mediante

Sabe-se, também, das Súmulas da Advocacia-Geral da União, que dispensam algumas hipóteses recursais. No entanto, é preciso que se amplie o uso destes instrumentos, mormente quando se pensa no custo de movimentação e manutenção do Poder Judiciário, suportado pelo próprio ente público.

O princípio da eficiência processual enquanto princípio da Administração da Justiça

A moderna doutrina processual destaca a necessidade de um processo civil de resultados, isto é, o processo não deve existir como fim em si mesmo, mas como instrumento útil à efetividade do direito de quem tem razão. Vale transcrever a opinião de Dinamarco:⁸

Diferente é o posicionamento moderno, agora girando em torno da idéia do processo civil de resultados. Consiste esse postulado na consciência de que o valor de todo sistema processual reside na capacidade, que tenha, de propiciar ao sujeito que tiver razão uma situação melhor do que aquela em que se encontrava antes do processo. Não basta o belo enunciado de uma sentença bem estruturada e portadora de afirmações inteiramente favoráveis ao sujeito, quando o que ela dispõe não se projetar utilmente na vida deste, eliminando a insatisfação que o levou a litigar e propiciando-lhe sensações felizes pela obtenção da coisa ou da situação postulada. Na medida do que for praticamente possível, o processo deve propiciar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de receber (Chiovenda), sob pena de carecer de utilidade e, portanto, de legitimidade social.

Marinoni e Arenhart⁹ destacam que a doutrina compreendeu, com a evolução da ciência processual, que não basta conferir ao jurisdicionado apenas o direito a uma sentença, “sendo necessário outorgar-lhe uma resposta judicial tempestiva e efetiva.” Afirmam, ainda, que a doutrina

requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, os autos das execuções fiscais de débitos inscritos como Dívida Ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou por ela cobrados, de valor consolidado igual ou inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais). (Redação dada pela Lei nº 11.033, de 2004)

§1º Os autos de execução a que se refere este artigo serão reativados quando os valores dos débitos ultrapassarem os limites indicados.

§2º Serão extintas, mediante requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, as execuções que versem exclusivamente sobre honorários devidos à Fazenda Nacional de valor igual ou inferior a R\$1.000,00 (mil reais). (Redação dada pela Lei nº 11.033, de 2004).

§3º O disposto neste artigo não se aplica às execuções relativas à contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

§4º No caso de reunião de processos contra o mesmo devedor, na forma do art. 28 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para os fins de que trata o limite indicado no **caput** deste artigo, será considerada a soma dos débitos consolidados das inscrições reunidas. (Incluído pela Lei nº 11.033, de 2004)“.

⁸ DINAMARCO. *Instituições de direito processual civil*, p. 108.

⁹ MARINONI; ARENHART. *Manual do processo de conhecimento*, p. 29-30.

moderna “abandonou a idéia de que o direito de acesso à justiça, ou o direito de ação, significa apenas direito à sentença de mérito”, concluindo que a análise do processo sob essa ótica, embora tenha sido importante para a concepção de um direito de ação desvinculado do direito material, hoje já não é compatível com a noção de efetividade do processo, “que traz em si a superação da ilusão de que este poderia ser estudado de maneira neutra e distante da realidade social e do direito material”.

Indaga-se, portanto, se o retardo processual, por infringir o princípio da economia processual, e da celeridade, implicaria em improbidade administrativa.

Para responder a essa questão, é preciso analisar o art. 11 da Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Marino Pazzaglini Filho,¹⁰ debruçando-se sobre o artigo 11 do diploma legal em cometo, entende que só se admite a responsabilidade por má-fé do Administrador, sendo necessária, portanto, a necessidade de dolo. Informa que essa é a posição do Superior Tribunal de Justiça, e cita os acórdãos prolatados por ocasião dos julgamentos dos Recursos Especiais de nº 480.387/SP¹¹ e nº 534.575/PR.¹² Comunga de opinião similar Fábio Medina Osório, que admite a responsabilidade por culpa grave e conforme as condições de estrutura de trabalho e de aprimoramento técnico do agente público.¹³ A crítica mais contundente ao disposto no art. 11 da Lei nº 8.429/92, todavia, parte de Marcelo Figueiredo, ao asseverar que a lei “peca por excesso ao equiparar o ato ilegal ao

¹⁰ PAZZAGLINI FILHO. *Lei de improbidade administrativa comentada*, 2007.

¹¹ RESP nº 480.387/SP, julgado em 16.03.04, publicado no DJ de 24.05.2004 p. 163, Relator Min Luiz Fux: “AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. 1. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, §4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa. 2. Destarte, para que ocorra o ato de improbidade disciplinado pela referida norma, é mister o alcance de um dos bens jurídicos acima referidos e tutelados pela norma especial. 3. No caso específico do art. 11, é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa. (...)”

¹² RESP nº 534575/PR, relatora Ministra ELIANA CALMON, publicado no DJ 29.03.2004 p. 205: “ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE: TIPIFICAÇÃO (ART. 11 DA LEI 8.429/92). 1. O tipo do artigo 11 da Lei 8.429/92, para configurar-se como ato de improbidade, exige conduta comissiva ou omissiva dolosa. 2. Atipicidade de conduta por ausência de dolo. 3. Recurso especial provido.”

¹³ Op. cit., p. 424 et seq.

ato de improbidade”, aduzindo que o legislador inverteu a dicção constitucional ao permitir que se interprete o ato de improbidade como “qualquer conduta contrária à legalidade, lealdade, imparcialidade etc.”¹⁴

De uma forma geral, a doutrina reclama parcimônia na aplicação do art. 11, limitando seus termos excessivamente vagos, no que tem sido acompanhada pela jurisprudência, exigindo-se que a conduta punível seja aquela praticada com dolo, portanto imbuída de má-fé do agente.

Aos atos jurisdicionais, objeto da presente indagação, parece que esses mesmos critérios são suficientes para delimitação de responsabilidades dos agentes processuais que atentem contra os princípios da Administração Pública, inclusive os da economia e celeridade processuais.

Conclusão

Atividade judicial proba é atividade judicial eficiente. O processo exige o emprego de recursos públicos — papel, tinta para impressão, folha de pagamento de servidores, Juízes e Desembargadores, além dos gastos mais mezinhas com manutenção dos edifícios de Tribunais e Juízos.

A Constituição de 1988 previu a existência do Poder Judiciário apenas nos níveis federal e estadual. Assim, só há Poder Judiciário da União, e os Poderes Judiciários Estaduais, com as respectivas ramificações. De qualquer forma, o Poder Judiciário ou é mantido pela União Federal, ou é mantido pelos Estados-Membros.

O processo, portanto, tem um custo para os entes públicos. Quanto mais longo o processo, mais custoso será. Assim, tem-se que a celeridade processual não é mero princípio distante da realidade, ou destinado apenas ao cidadão, que não pode ser obrigado a aguardar uma eternidade pela prestação jurisdicional: a celeridade processual é também imperativo da probidade administrativa, porque reduz sensivelmente o dispêndio inútil de recursos públicos.

Apesar de não existir sanção específica para o retardo processual, ocasionado pelas partes (ressalvando-se as sanções relativas à litigância de má-fé, que eventualmente podem ser empregadas), seus representantes judiciais, e mesmo pelos Juízes, pode haver incidência de sanções decorrentes de atos praticados contra os princípios da administração

¹⁴ FIGUEIREDO. *Probidade administrativa*, p. 125.

pública, configurando-se a improbidade administrativa, nos casos discriminados no art. 11 da Lei nº 8.429/92, nas hipóteses em que o agente agir com dolo. No entanto, mesmo nos casos de culpa, deve-se admitir que o prolongamento excessivo do processo é hoje um ilícito, senão uma conduta desprovida de legitimidade, na medida em que incompatível com o ordenamento jurídico, mormente após a incrustação do princípio da celeridade processual na Constituição da República.

Referências

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros, 2001. v. 1.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 512p.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.