

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E  
ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

**CLAUDIA MARIA BARBOSA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

P769

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadora: Claudia Maria Barbosa – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-350-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Política Judiciária. 3. Gestão da Justiça. 4. Administração da Justiça. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

## POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

---

### **Apresentação**

A constitucionalização das relações sociais que marcou o início dos anos 2000 no Brasil, e o papel do Judiciário na consagração de direitos sociais constitucionalmente estabelecidos, legitimaram um certo ativismo judicial que já foi inapropriadamente chamado de ativismo "do bem".

Infelizmente não demorou para que tal ativismo fosse travestido da pura e nefasta politização, evidenciada tanto na ação quanto na omissão do Judiciário em questões que envolveram o processo de impeachment da Presidente eleita Dilma Rousseff em agosto deste ano, e a chamada operação Lava-jato, ainda em curso.

O século XXI vinha evidenciando um protagonismo político do Judiciário que foi exacerbado em 2016 e despertou a sociedade para a necessidade de discutir outros desenhos institucionais que possibilitem a convivência harmônica entre os Poderes da República – não apenas os três tradicionais, executivo, legislativo e judiciário, mas agora quatro Poderes, dado o protagonismo do Ministério Público assumido em todo o processo de julgamento da Presidente.

Tradicionalmente o poder menos perigoso, como afirmou em 1963 o jurista norte-americano Alexander Bickel, o Judiciário brasileiro assumiu sem pudor um protagonismo que lhe era inédito e que encontrou no Brasil uma confluência de fatores que lhe propiciaram tornar-se um superpoder: constitucionalização de direitos e políticas públicas insuficientes ou ineficazes para realiza-los, fragilidade da democracia representativa e descrédito da classe política, corrupção de setores da política e do empresariado, entre outras.

Montesquieu em seu "O Espírito das Leis" advertiu para a necessidade de garantir o equilíbrio entre os poderes e frear o detentor de poder político porque, adverte, "quem tem o poder tende a dele abusar". Ante o protagonismo político exercido pelo Judiciário, são necessários mecanismos eficazes de controle da sociedade, capazes de assegurar a liberdade no julgar e coibir eventuais abusos, para assegurar a legitimidade da Justiça, sem a qual toda a estrutura em que está erigido o Estado de Direito (e nem se está falando do democrático), torna-se despicienda.

Tal controle funda o que a doutrina vem chamando accountability judicial, a qual pressupõe transparência e responsabilização dos agentes de Estado pelas maus-feitos decorrentes do exercício abusivo da autoridade.

A accountability judicial é corolário da democratização do judiciário, e esta é condição necessária para legitimar sua autoridade republicana, temas sobre os quais há infindáveis discussões que precisam ser levadas à sério.

Mas para além de problemas de desenho institucional, os desafios impostos hoje ao Judiciário são hercúleos, na medida em que repousa sobre seus ombros a solução pacífica de um número cada vez maior de conflitos de diferentes matizes, cuja solução ultrapassam muitas vezes a capacidade da Justiça.

Protagonismo Político, democratização, accountability, eficiência e eficácia são os temas em torno dos quais giram os artigos apresentados e discutidos no grupo "Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça" reunidos nesta obra que tenho a honra de apresentar. Esperamos com isso fomentar e incrementar a discussão, com vistas a influenciar políticas públicas de Estado que tenham por objeto o sistema de justiça, com o intuito de melhorá-lo e torna-lo cada vez mais acessível e legítimo a todo cidadão brasileiro.

Profa. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR

**DIREITO FUNDAMENTAL À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO:  
CENTRALIDADE DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS NA  
CONSTRUÇÃO DOGMÁTICA E NA METODOLOGIA TECNOLÓGICA**

**FUNDAMENTAL RIGHT TO REASONABLE PROCESS DURATION:  
CENTRALITY OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN THE  
DOGMATIC CONSTRUCTION AND TECHNOLOGICAL METHODOLOGY**

**Ramonilson Alves Gomes <sup>1</sup>**

**Resumo**

Os reclamos populares quanto à prestação jurisdicional encontram comprovação nas estatísticas e pesquisas produzidas por instituições públicas e privadas, nacionais e estrangeiras. A morosidade judicial é problema histórico, crônico e complexo que angustia a vida das pessoas, instabiliza relações sociais, fragiliza as instituições e atrapalha a economia. O direito à duração razoável do processo, firmado inicialmente na Convenção Europeia de Direitos Humanos, surgiu para combater este problema. A dogmatização, a concretização e os efeitos do direito fundamental à razoável duração do processo, à luz das decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, são os objetivos do artigo.

**Palavras-chave:** Duração razoável do processo, Dogmatização, Densificação

**Abstract/Resumen/Résumé**

The popular claims about the adjudication find evidence in statistics and research produced by public and private, national and foreign institutions. Judicial Slowness is a historical, chronic and complex problem that distresses people's lives, destabilizes social relations, weakens institutions and disrupts the economy. The right to reasonable length of proceedings, initially signed in the European Convention on Human Rights came to fight this problem. The dogmatization, implementation and effects of the fundamental right to reasonable length of proceedings in the light of European Court of Human Rights decisions, are the objectives of the article.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Reasonable process duration, Dogmatization, Densification

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutorando em Direito. Professor. Magistrado.

## 1 Introdução

O problema que motivou a presente pesquisa é a insatisfação popular quanto ao tempo demasiado para o encerramento dos processos judiciais e, também, administrativos. A morosidade do sistema de justiça estatal é fato evidenciado nos reclamos populares e comprovado em pesquisas feitas por instituições públicas e particulares, nacionais e estrangeiras. O déficit de eficiência do sistema de justiça estatal é fato e grave problema verificado em vários Estados do mundo. Gera disfunções de várias naturezas: angustia a vida das pessoas, causa insegurança às relações sociais, contribuir para deteriorar a democracia, desprestigia as instituições e pode desestimular, por causa das incertezas, empreendimentos econômicos, geradores de trabalho e riquezas.

E, numa tentativa de veicular o enfrentamento do problema da morosidade do sistema de justiça estatal, no cumprimento de sua missão principal de resolver conflitos judicializados e efetivar o direito material, foi reconhecido, em declarações internacionais de direitos – primeiramente na Convenção Européia de Direitos Humanos (CEDH) - e, mais tarde, incorporado nos documentos constitucionais do Estados, o direito fundamental à duração razoável do processo (art, 6<sup>a</sup>, 1).

Mas é preciso saber se a densificação do direito fundamental à razoável do processo tem-se prestado como satisfatória resposta estatal ao reclamo popular da lentidão nos processos judiciais (e administrativos)? É a pergunta que se pretende responder ao final. Para tanto, de forma operacional à pesquisa, foram feitos os necessários assentamentos doutrinários e teóricos sobre as condições necessárias à concretização do direito fundamental à razoável duração do processo e aferidos, à luz de consultas aos julgados concretos do TEDH, os requisitos que podem configurar um atraso injustificado na prestação jurisdicional estatal (estado da arte).

Também foram eleitas as seguintes pretensões teóricas: a) verificar a construção dogmática que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) vem realizando quanto ao direito fundamental à razoável duração do processo (art. 6<sup>o</sup>, 1, da CEDH); b) compreender como, a partir das suas legitimidade e “força vinculante”, o TEDH densificou o direito à duração razoável do processo; c) ponderar sobre os efeitos – práticos e eventuais colaterais – da metodologia da Europa (Conselho da Europa e TEDH) na concretização do direito à razoável duração do processo.

Portanto, o estudo versa sobre o direito fundamental à razoável duração do processo e, especificamente, a centralidade do TEDH na conformação dogmática do “prazo razoável” e

na sua metodologia tecnológica<sup>1</sup> (art. 6º, 1, da CEDH). Transita numa convergência de várias áreas do Direito(s): constitucional, administrativo, processual, judiciário, humanos-fundamentais e, também, da teoria/metodologia jurídica. E, por imperativos metodológicos, o esboço contextual reclama diálogo de apoio com a História, Filosofia, Ciência Política e a Sociologia (do Direito), mas a preocupação eminente é asseverar o caráter de fundamentalidade da razoável duração do processo, judicial ou administrativo.

Ao final desta introdução apresenta-se a seguinte hipótese: numa análise de direito público e sob o enfoque da ideia de rede (*net*) - com seus ingredientes de interdependência, convívio de relações verticais e horizontais, decisão dialogada e persuasão (em oposição a adjudicação/coerção) – resta permitida a conclusão de que a legitimidade do TEDH e sua construção dogmática do direito fundamental à razoável duração do processo vêm espraiando, no espaço europeu e para além dele, concretas perspectivas de redução da morosidade processual.

## **2 Democracia, Estado de Direito e direitos fundamentais como tripé (troika<sup>2</sup>) da CEDH**

Uma observação do curso histórico ocidental, particularmente no espaço europeu, da Idade Média à Contemporânea, do surgimento da entidade política estatal à conformação de seus requisistos constitutivos e finalidades, resta permitido o apontamento inicial de que o Estado de Direito presta-se como tecnologia democrática para realizar os direitos fundamentais. Por isso, convém em breves notas e com viés de conceitos operacionais, explicitar a compreensão mais aceita sobre as três bases fundantes do contemporâneo Estado de Bem-Estar: democracia, Estado de Direito e realização dos direitos fundamentais.

Sobre democracia, é atribuída ao ex-presidente dos Estados Unidos da América do Norte, Abraham Lincoln, o mais sintético (completo e melhor) conceito: “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Conforme Gomes Canotilho, a célebre frase de Lincoln denota “um modo de justificação positiva de democracia”, pois afirma a compreensão de que a gênese, a legitimidade, o exercício, a vocação e a finalidade de todo o poder estatal, é o interesse

---

1 O adjetivo “tecnológica”, expresso no título após o substantivo metodologia, é empregado no sentido comum, vernacular, como “termo que envolve o conhecimento técnico e científico e as ferramentas, processos e materiais criados e/ou utilizados a partir de tal conhecimento” Disponível em <http://pt.wikipedia.org>, acesso em 5-9-2016. Assim, Constituição e Estado de Direito podem ser tidos como exemplos de tecnologia jurídica.

2 Troika “é a palavra russa que designa um comitê de três membros. A origem do termo vem da “*troika*” que em russo significa um carro conduzido por três cavalos alinhados lado a lado, ou mais frequentemente, um trenó puxado por cavalos. Em política, a palavra *troika* designa uma aliança de três personagens do mesmo nível e poder que se reúnem em um esforço único para a gestão de uma entidade ou para completar uma missão, como o triunvirato histórico de Roma”. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org>, acesso em 5-9-2016.

público: “do”, “pelo” e “para o povo” (CANOTILHO, 2003, p. 287). Cuida-se, portanto, de conceito jurídico-político (normativo) de democracia, vez que também se cogita de democracia social, econômica, cultural quando o intento é evidenciar o asseguramento dos direitos e oportunidades de tais naturezas.<sup>3</sup>

Ainda com base nas lições de Gomes Canotilho, o princípio democrático expressos em Constituições, não se restringe à escolha de mandatários para uma periódica representação popular, pois, “como princípio normativo, considerado nos seus vários aspectos políticos, económicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se impulso dirigente de uma sociedade” (CANOTILHO, 2003, p. 287) . De tal modo, o princípio democrático, simultaneamente, traduz e veicula: a) a participação popular, ativa e potencial, via concretização dos subprincípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; b) integral responsabilização (administrativa, civil e criminal) dos mandatários de então, caso não realizem os fins e valores que a Constituição expressou em suas normas de competência.

Já o Estado de Direito que, nestes tempos, só pode ser compreendido onde coexista democracia e intervenção social para prover o bem comum, é a disciplina por normas jurídicas do poder político-estatal (KELSEN, 1999, pp. 48-56; ALEXY, 2008, pp. 85-176). É dizer, o Estado de Direito limita e pauta, por normas jurídicas elaboradas consoante processo democrático, o poder e a agenda da criatura estatal e de seus órgãos em face do povo constituinte. E esta moldura apresenta uma dimensão negativa, pela imposição de óbices à intromissão nas liberdades individuais ou coletivas, e outra dimensão positiva, pela prestação de atividades e serviços que visem ao bem comum (dimensão positiva).

Sabido que povo, território, governo soberano e finalidade de prover o bem comum são os clássicos requisitos constitutivos do Estado, a indagação que se apresenta no momento é como o Estado atingir seus objectivos fundamentais – resguardo da segurança, da liberdade e da vida digna, enfim, da justiça – em tempos de globalização, de sociedade em rede, de governança multipolar? Cuida-se de relevante questão conexa, mas que refoge ao objeto central deste ensaio.<sup>4</sup>

Por fim, a consagração e realização dos direitos fundamentais denotam a afirmação, no ordenamento jurídico internacional e estatal, da pessoa humana como, simultaneamente,

---

3 Não se mencionado porque foge ao plano deste ensaio, discussões sobre a democracia procedimental-deliberativa, sustentada por, dentre outros, Kelsen, Bobio, Harbermas, e democracia substancial (de valores), cujo maior defensor foi Aristóteles, nem seus reflexos em temas como jurisdição constitucional e ativismo judicial.

4 Por óbvio, a resposta, ou melhor, análise e problematização do tema da globalização e seus reflexos na metodologia do Direito interno comporta outros estudos.

titular e destinatária do poder político - cuja missão é prover o bem comum. E, consoante Ingo Sarlet, afora a base jusnaturalista, os direitos fundamentais reclamam proclamação oficial (estatal ou internacional) bem como a possibilidade de uso dos meios de postulação, administrativos e judiciais, para sua realização coercitiva (SARLET, 2007, pp. 33-41).

De tal modo, vê-se que, na maior parte dos Estados, o *habitat* natural do necessário reconhecimento formal dos direitos fundamentais é a Constituição, sem prejuízo das incorporações normativas<sup>5</sup> operadas por Estados integrantes ou vinculados a organizações internacionais (Organização das Nações Unidas - ONU, Conselho da Europa - CE, União Europeia - EU, União das Nações Sul-Americanas - UNASUL e União Africana - UA). Mas, sem aprofundar o debate quanto ao *status* jurídico das normas de reconhecimento, a maior contribuição dos direitos fundamentais é o ideário subjacente de conferência de dignidade à pessoa humana, dotando-a das condições imprescindíveis ao pleno e sadio desenvolvimento de sua personalidade e de suas potencialidades lícitas no seio de uma coletividade disciplinada.

E, atualmente, a compreensão do pleno desenvolvimento da pessoa humana passa pelo asseguramento do conjunto dos direitos fundamentais, historicamente considerados como: a) de primeira dimensão: de natureza civil e política, que impõe um dever estatal de não turbar a vida, liberdade e propriedade (abstenção); b) de segunda dimensão: com caráter social e econômico, que exigem uma ação estatal de efetiva prestação (intervenção concreta); c) de terceira dimensão, vocacionados à tutela dos bens de fruição coletiva e difusa, transterritorial e/ou transgeracional, como o património histórico, ambiental e a paz.

Cumprе assinalar, ainda, dois aspectos dos direitos fundamentais. Primeiro, o caráter sempre contingencial, dada sua plasticidade às circunstâncias históricas, sociais e, sobretudo, econômicas. É dizer, mesmo em Estados de Direito e democráticos, mas pobres economicamente (de reduzido parque industrial ou iniciativa privada incipiente), é possível o respeito aos direitos fundamentais, considerando-se, enfatize-se, à conjuntura e à contingência. Segundo, como é próprio dos processos históricos, a realização dos direitos fundamentais encontra-se, perenemente, em construção e, não raro, registra revertérios, ondas de retrocesso e acomodações.

Constata-se, pois, que democracia, Estado de Direito e direitos fundamentais constituem o tripé de sustentação e condição de viabilidade da estrutura político-social estatal

---

5 O processo aqui nominado de incorporação normativo apresenta variações consoante a fonte normativa internacional e a disciplina constitucional de cada Estado. Por exemplo, em Portugal e no Brasil, normas internacionais que dispõe sobre direitos fundamentais são, geralmente, internalizadas com *status* de supralegalidade mas infraconstitucionalidade.

(e organismos internacionais decorrentes). Uma troika no sentido mais autêntico do termo. De fato, não se vislumbra, em capítulo algum da história, passagem em que: a) restou assegurado o conjunto dos direitos fundamentais senão no Estado de Direito democrático; b) houve democracia fora do Estado de Direito e com respeito aos direitos fundamentais; c) presenciou-se o Estado de Direito material, de viés democrático, sem realização dos direitos fundamentais, mesmo com as limitações da contingência.

De tal modo, num arremate preliminar, afirma-se que o Estado de Direito é a melhor - senão única - tecnologia democrática de realizar os direitos fundamentais. Citada ilação restou coonestada após o maior flagelo da história recente da pessoa humana: a 2ª Grande Guerra Mundial, consequência direta da quebra dos pilares da organização política contemporânea, precisamente da supressão da democracia, do desrespeito aos direitos fundamentais e um Estado de Direito meramente formal, artificial, tecnolegalista.

Realmente, foi precisamente o medo da possibilidade de erupção das sempre gestantes causas de regimes políticos totalitários e intolerantes, que determinaram à consagração do Estado de Direito material como tecnologia jurídico-democrática de preservar e realizar os direitos humanos.<sup>6</sup>

Assim, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, para além da ampla legitimidade, posto que emanada da Organização das Nações Unidas, afigura-se como o documento jurídico internacional mais importante de uma eficiente tecnologia de proclamação dos direitos da pessoa humana e de um modelo mínimo (*standard*) de observância pelos Estados filiados. Suscederam-na, ainda no âmbito da ONU, proclamações outras versando sobre direitos que reclamavam um maturar mais dilatado temporalmente: Os Pactos Internacionais sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e sobre os Direitos Cívicos e Políticos, ambos de 16 de dezembro de 1966.

Especificamente no espaço europeu centro-ocidental, onde a terra arrasada da 2ª Guerra Mundial fez aflorar, em tonalidade mais candente, o medo do passado, governos de Estados, predominantemente democráticos, integrantes do Conselho da Europa, movidos por histórias, angústias, valores e intentos assemelhados, reuniram-se, em 04 de dezembro de 1950, para, mais que endossar a Declaração Universal de 1948, conferir-lhe realização e coercibilidade através da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH).

---

6 A Declaração de Direitos da ONU de 1948 também pode ser compreendida na perspectiva de reforçar a Declaração (francesa) Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, incorporando-lhe, para além dos valores democracia e Estado de Direito (basicamente circunscrita à ideia de divisão do poder), os direitos fundamentais, rubricados de “direitos e liberdades inalienáveis”.

Já no preâmbulo da CEDH consta que os direitos do homem (por vezes, nominados de liberdades fundamentais) constituem: a) meio de realizar uma união mais estreita entre os Estados, membros do Conselho da Europa); b) “as verdadeiras bases da justiça e da paz do mundo e cuja preservação repousa essencialmente, por um lado, num regime político verdadeiramente democrático ...”. É na CEDH que, pela primeira vez, um diploma jurídico internacional, evidencia o direito à razoável duração do processo, administrativo ou judicial, como direito fundamental (art. 6º - processo equitativo), cujo conteúdo, densificação e efeitos, dedicaremos atenção mais adiante.

Mas convém, pela importância, registrar outros aspectos da CEDH. Primeiro, que os direitos nela aludidos são, em essência, os classicamente chamados de 1ª geração, relativos às liberdades civis e políticas, dos liberalismos inglês e francês. Segundo, com a inegável preocupação pragmática e garantista, a CEDH instituiu o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) para julgar as queixas fundadas em alegados incumprimentos dos direitos nela expressos (art. 19º). Terceiro, a força vinculante da CEDH resulta de, na prática e pela ideologias humanística, democrática e libertária subjacentes, ser ela condição para adesão do Estado ao Conselho da Europa, em que pese formalmente existir a previsão de reservas (art. 57º) e denúncia (art. 58º). Quarto, a CEDH simultaneamente: a) destaca a insubstituível soberania nacional como *locus* primeiro e natural de realização dos direitos fundamentais; b) prevê eventual reconhecimento de equívoco, incumprimento e até impõe condenação quando a via estatal interna mostra-se insuficiente à máxima tutela e efectividade dos direitos fundamentais (art. 2º).

### **3 Acesso à justiça como direito fundamental**

Acesso à justiça, enquanto direito fundamental, é um conceito em evolução e cada vez mais expansivo, englobante, inclusivo. Já foi compreendido numa visão restrita como mera postulação judicial de direitos. Hoje ostenta inúmeras vertentes, mas, numa visão panorâmica, abrange a consciência, pelo titular, dos direitos proclamados numa ordem jurídica democrática e a possibilidade de uso do conjunto de meios necessários à sua efetivação, inclusive e principalmente a sindicabilidade (administrativa e jurisdicional). De tal modo, a ontologia do acesso à justiça: a) evidencia ser imanente ao Estado de Direito, democrático e com perspectiva social; b) veicula a legitimidade do titular dos direitos fundamentais à postulação administrativa e judicial.

Na lição de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), a expressão acesso à justiça tem a dimensão de acesso à ordem jurídica justa, pois abrange os catálogos legislativos para o reconhecimento de direitos, especialmente os de carácter fundamental (vertente material); bem como os mecanismos procedimentais democráticos, com observâncias das históricas garantias instrumentais, de concretização desses direitos (viés processual). Sob esta perspectiva, o estudo do acesso à justiça guarda íntima relação com a história da Teoria/Metodologia do Direito, na medida em que compreende os planos da conquista material, reconhecimento, declaração e efetivação dos direitos. E, necessariamente, envolve uma análise dos obstáculos à realização dos direitos, em especial, à célere prestação jurisdicional.

Vê-se, ainda, que o estudo transpassa os limites do olhar estritamente jurídico-normativo, exigindo uma percepção do acesso à justiça como fato sócio-econômico e cultural. Por isso, é objeto de estudos de várias ciências como, por exemplo, a Filosofia, a Sociologia, a Economia, a Administração e o Direito. Contudo, nosso foco principal é o estudo da dogmatização do conceito de razoável duração do processo como meio de enfrentamento à inegável desconexão entre o tempo (estimado como suportável para os envolvidos em demanda, judicial e administrativa) e a duração da resposta/composição estatal.

Assim, após o enquadramento temático, até então desenvolvido, impõe-se o recorte metodológico para centralizar o tema morosidade/prazo razoável de duração do processo, e seguimos os parâmetros normativos das Constituições de Portugal (art. 20. 4) e do Brasil (art. 5º, LXXVIII)<sup>7</sup> para consider de forma operacional, mas não exclusiva nem excludente, o acesso à justiça como o “direito a protecção jurídica através dos tribunais” (CANOTILHO, 2003, p. 492). Pois, consoante assinalou Carrera Alvim:

O problema do acesso à justiça não é uma questão de ‘entrada’, pois, pela porta gigantesca desse templo chamado Justiça, entra quem quer, seja através de advogado pago, seja de advogado mantido pelo Poder Público .... O problema é de ‘saída’, pois todos entram, mas poucos conseguem sair num prazo razoável, e os que saem, fazem-no pelas portas de ‘emergência’, representadas pelas tutelas antecipatórias, pois a grande maioria fica lá dentro, rezando, para conseguir sair. (CARREIRA ALVIM, <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto>, acesso em 5-9-2016).

#### **4 Crise do sistema de justiça estatal: diagnóstico**

Não só a gritante voz das ruas ou a percepção empírica apontam que o sistema de justiça estatal, nomeadamente o prestado pelo Judiciário, é lento e, por isso, falho. Também e

---

<sup>7</sup> “Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo” e “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”

principalmente as pesquisas estatísticas evidenciam que o sistema estatal de prestação de serviços de justiça é deficiente e moroso. Na Europa, América Latina e Estados Unidos encontra-se em curso uma torrencial produção de estatísticas e conhecimentos sobre a reduzida eficiência do sistema estatal de prestação de serviço de justiça. Organizações internacionais e nacionais, públicas e particulares, de pesquisas científicas e fomento tecnológico, promovem e financiam estudos que vêm confirmando o demasiado tempo para o desfecho das demandas judiciais. É o caso, dentre outras, do Conselho da Europa, através da Comissão para Eficiência da Justiça (CEPEJ), Conselhos de Justiça dos Estados, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional etc.

O fato da morosidade processual está plenamente comprovado. É dizer, a morosidade processual é mesmo um fato. E, para além de uma desmedida angústia na vida dos litigantes - o que é gravíssimo -, a sobrevida dos processos acarreta e/ou potencializa sérios problemas sócio-econômicos e institucionais. A deslegitimação do sistema de justiça e das instituições do Estado como prestadores de serviço público, a instabilidade nas relações sociais, a deterioração do poder normativo democrático e o desestímulo aos investimentos empresariais, decorrente, por exemplo, da elevação das taxas de juros nos contratos de financiamento (em face da dificuldade na recuperação do crédito) são exemplos que bem ilustram as consequências de uma ineficiente, em termos temporais, prestação jurisdicional.

Face à impossibilidade, temporal e metodológica, de sistematização completa dos obstáculos que impedem os Estados de cumprirem, com eficiência, sua missão de, em tempo razoável, prestar a jurisdição, convém asseverar que a deficitária prestação jurisdicional estatal – aspecto mais visível da chamada crise da justiça - é um problema multifacetado: a) complexo, porque envolve os mais variados atores, públicos e particulares, que interagem no sistema de justiça estatal; b) histórico, porque construído e potencialmente agravado no decorrer do tempo, da globalização; c) crônico, porque afeta seriamente a concretização dos valores sócio-econômicos e democrático-institucionais.

De todo modo, conforme o critério da fonte normativa, os óbices podem encontrar-se: a) no plano da textura constitucional (composição e forma de nomeação dos órgãos de cúpula, mandato dos membros etc); b) na via da legislação ordinária (reformas processuais, processo de seleção da magistratura, correições etc); c) na gestão administrativa e se referem ao planejamento estratégico institucional (ou ausência dele), isto é, a eleição de prioridades e otimização dos meios disponíveis para atingi-las. Especificamente sobre o prisma processual – particularmente no processo civil -, as barreiras à celeridade gravitam: a) na admissão do

processo em juízo (acesso em sentido restrito); b) no modo de ser do processo (questões processuais e procedimentais, em si); c) na justiça nas decisões (qualidade); e, d) na efetividade das decisões (DINAMARCO, 2008).

No entanto, duas antenas guiarão, doravante, nossa construção metodológica. A primeira, consiste na necessidade de densificar o conceito (indeterminado) do prazo razoável de duração do processo judicial ou administrativo e, para tanto, releva-se o protagonismo e centralidade do TEDH na identificação objetiva de critérios que, com base na riqueza da casuística, identifiquem os óbices superáveis à célere prestação jurisdicional e reconheçam a irrazoabilidade da demora. A contrario sensu, chega-se a compreensão do conceito duração razoável do processo pela afirmação do que não é razoável. A segunda, com base na lição de Eugênio Raul Zaffaroni, de que

“qualquer instituição deve cumprir determinadas funções e sua estrutura otimizada dependerá da clara atribuição prévia dessas funções, quer dizer, a estrutura otimizada de uma instituição será sempre a que a capacite para o melhor do que a ela será cometido. Quando o que lhe é cometido não seja bem definido, ainda menos definidos serão os seus modelos estruturais (ZAFFARONI, 1995, p. 22)

## **5 O protagonismo do TEDH na densificação do direito fundamental à razoável duração do processo**

Um passo decisivo e inovador em sede de direito internacional foi a criação do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) “a fim de assegurar o respeito dos compromissos que resultam, para as Altas Partes Contratantes, da presente Convenção e dos seus protocolos” (art. 19º, da CEDH). Com sede na cidade francesa de Estrasburgo, fronteira com a Alemanha, o TEDH é composto por um número de juízes igual ao dos Estados integrantes do CE, com mandatos individuais de nove anos, não renováveis (arts. 20 e 23) e cada juiz é eleito pelo Parlamento Europeu dentro de uma lista tríplice apresentada por cada Estado (art. 22).

A competência do TEDH “abrange todas as questões relativas à interpretação e à aplicação da Convenção e dos respectivos protocolos”, inclusive por provocações individuais bem como “decide sobre quaisquer contestações à sua competência” (arts. 32, 33, 34 e 47).

Atualmente, são órgãos decisórios do TEDH: a) o juiz singular, sobre a admissibilidade das petições (art. 27); b) o comitê formado por três juízes, também sobre a admissibilidade das petições, quando não decididas por juiz singular (art. 28); c) seções compostas por sete juízes, quanto à admissibilidade e mérito (fundo); d) o tribunal pleno,

formado por dezessete juízes, para decisões de mérito e pareceres sobre pedido de Comitê de Ministros (art. 31).

O TEDH traz consigo toda a legitimidade que ostenta a CEDH, e vem contribuindo, de forma decisiva, na massificação de uma cultura de respeito aos direitos fundamentais, principalmente no espaço europeu. Suas decisões vinculam, em termos formais, todos os Estados partes contratantes da CEDH (art. 46). Na prática, prestam-se como parâmetros de observação para além do espaço europeu. Constituem referências jurisprudenciais para todo o mundo que busca aderir à cultura dos direitos fundamentais.

Conforme lição de Maria Luiza Duarte (2004), com a CEDH e instituição do TEDH, verificou-se um revolucionário avanço na metodologia jurídica de realização supranacional dos direitos fundamentais. Do plano da declaração passou-se à perspectiva concreta de garantia institucional. E, segundo argumenta, três fundamentos caracterizam este evoluir:

- 1) a natureza jurisdicional do mecanismo de proteção dos direitos; 2) a aceitação do princípio do controle internacional dos atos de autoridades nacionais; 3) a possibilidade reconhecida ao indivíduo de acionar mecanismo de protecção, verificadas determinadas condições. (DUARTE, 2004, p. 633)

Tamanho é o seu sucesso que, hoje, vive quase sufocado de tantos processos. Não consegue vencer a demanda. Experimenta, agora, como desafio institucional, ele próprio, concretizar o direito fundamental à razoável duração do processo! O sucesso institucional resultou em – temporário, espera-se - fracasso pontual.

Por último, neste tópico dedicado ao TEDH, imprescindível destacar o profundo respeito de suas decisões às instâncias nacionais, que se manifesta na tentativa de harmonizar, com base na cultura de realização dos direitos fundamentais, sociedades com histórias e tradições profundamente diferentes. E, na seara processual, citado respeito à cultura local, denota-se na exigência, como condição de admissibilidade da petição, do esgotamento das vias estatais internas, com decisão definitiva (art. 35). Por coerência, excetua-se desta regra do prévio esgotamento da jurisdição estatal o questionamento sobre a observância do direito fundamental à razoável duração do processo (art. 6, I, da CEDH), conforme Acórdão Baraona/Portugal, p. 18, § 46.<sup>8</sup>

## **6 Dogmatização do conceito de “prazo razoável” e requisitos de aferição**

---

<sup>8</sup> Todos os acórdãos do TEDH, mencionados neste trabalho estão disponíveis em: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database>, acesso em 5-9-2016.

Vários documentos internacionais, a exemplo da francesa Declaração Universal dos Direitos do Cidadão de 1789, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, das Nações Unidas, e Pactos Internacionais específicos sobre direitos civis e políticos e económicos, sociais e culturais, elencaram o direito ao devido processo legal, ao processo justo ou equitativo, mas, foi a CEDH que inaugurou e inseriu, de forma expressa, o “prazo razoável” como requisito imprescindível à sua configuração. É o teor da primeira parte do item 1, do artigo 6º, da CEDH, intitulado “Direito a um processo equitativo”:

Toda pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.

Pela natureza humanística e espiritual do Direito como ciência normativa, a expressão prazo razoável – como tantas outras nestes tempos – afigura-se de conteúdo jurídico indeterminado. E sua densificação vem se operando pela atuação do TEDH que, na multiplicidade da riqueza fática da casuística, firmou seguros parâmetros mínimos de uma dogmatização<sup>9</sup>. Neste sentido, conforme lição de Irineu Cabral Barreto, o TEDH, sempre de forma casuística, analisa e pondera globalmente um conjunto de critérios para, diante das peculiaridades fáticas, operar-se o reconhecimento, ou não, da “proteção jurídica eficaz e temporalmente adequada” (BARRETO, 2010, p. 181)

Do cotejo de vários julgados sobre o tema, percebe-se que, em verdade, o TEDH reconhece a razoabilidade do prazo para a prestação jurisdicional pela presença de causa que justifique o prolongamento temporal – o que deve ser demonstrado pelo Estado (responsabilidade objetiva). Noutras palavras, ausente causa justificante da demora no desfecho do processo tem-se uma prestação jurisdicional temporalmente inadequada, irrazoável, o que se afere com base nos critérios adiante elencados.

Antes, porém, impõe-se evidenciar alguns outros aspectos da construção jurisprudencial da razoabilidade temporal do processo. Primeiro, que o direito fundamental à razoável duração do processo afigura-se como componente do processo equitativo (artigo 6º, item 1, primeira parte), sendo bem distinto do direito do direito relativo à liberdade e segurança da pessoa presa, cuja privação ambulatorial deve ser prontamente definida (artigo 6º, item 3).

---

<sup>9</sup> Dogmatização enquanto expressão que decorre de dogmática, isto é, da afirmação de um conteúdo essencial do instituto ou fenômeno e que torna possível a comunicação e crítica na comunidade jurídico-científica. Não no sentido de irrefutabilidade ou de argumentação de autoridade.

Segundo, em relação aos termos inicial (*dies a quo*) e final (*dies ad quem*) para a consideração da razoabilidade temporal do processo judicial, o TEDH considera os seguintes parâmetros: a) em matéria cível: inicia-se do aporte da demanda em juízo ou, se percorrida previamente a via administrativa, a data da provocação extrajudicial, até a composição integral da demanda, incluindo a etapa recursal (e do Tribunal Constitucional) e eventual fase executiva; b) na seara criminal: da constituição do *status* de arguido/acusado, seja com investigação ou processo formalizado, até à decisão final de arquivamento, extinção, absolvição ou condenação (Acórdãos: Siegel/França, p. 267268, §§ 33-38; e Casciaroli/Itália, p. 31, § 16).

Bem, os critérios que se prestam como parâmetros para aferição do caráter de (ir)razoabilidade de duração temporal do processo judicial são, como já frisado, analisados sempre no caso concreto e de forma global. Basicamente versam sobre: a) complexidade do processo; b) comportamento das partes; c) atuação dos órgãos estatais.

Sobre a complexidade do processo, leva-se em consideração o número de sujeitos nos polos da demanda, de testemunhas e de advogados, a necessidade de provas e o local de produção, a exigência de perícia e seu grau de dificuldade de realização, a multiplicidade das questões fáticas e jurídicas em debate (Acórdãos Guincho/Portugal, p. 13, § 29; e Cocciarella/Itália, p. 189, § 73).

Quanto ao comportamento das partes, pondera-se sobre a postura postulatória, diligente e de impulso ou, ao contrário, de negligência e inércia, sem adoção/sugestão das medidas de movimentação processual rumo à composição definitiva do litígio. Nesta perspectiva a fuga do acusado é fator que atormenta e atrasa o processo (Acórdão Martins Moreira/Portugal, p. 16, § 44).

No tocante ao comportamento das autoridades estatais, administrativas e principalmente judiciais, verifica-se se houve/ocorre condução adequada de impulso oficial, procurando superar óbices formais à realização dos atos ou, de modo diverso, desídia ou um atuar burocráticos e protelatório dos condutores e julgadores.

Pacificou o TEDH que questões afetas à (des)organização judicial, falta de estrutura físico-técnica e de pessoal ou sazonais convulsões político-sociais não justificam o incumprimento estatal do seu dever de realizar, em termo razoável, a prestação jurisdicional (Acórdão Baraona/Portugal, p. 18, § 46). Também asseverou o TEDH a exigência de redobrada diligência na condução processual quando estão envolvidos na lide determinados

sujeitos especiais: crianças, idosos, enfermos (Acórdão Oliveira Nevez/Portugal, p. 25. Também acórdãos: Ringeisen/Aústria; Golder/Reino Unido; Deumeland/Alemanha)

E, uma vez verificado que, no caso concreto, o Estado violou o direito fundamental à duração razoável do processo, o TEDH aplica-lhe as consequências normativo-processuais (arts. 46 e 41), a saber: a) condenação por violação do art. 6º, 1, da CEDH, penalidade que, no contexto da cultura europeia de respeito aos direitos fundamentais, tem impactante caráter vexatório; b) condenação ao pagamento de indenização à parte prejudicada pela tardança processual injustificada, desde que comprovados danos efetivos decorrentes do atraso jurisdicional.

## **7 Efeitos exoprocessuais do reconhecimento de violação ao art. 6, 1, da CEDH**

Conforme supramencionado, os efeitos normativo-processuais em sentido restrito (endoprocessuais) são basicamente o reconhecimento da ofensa ao art. 6º, 1, primeira parte, da CEDH e, se presentes os requisitos da responsabilidade civil, notadamente o dano, imposição de penalidade pecuniária em favor do titular lesado.

Ocorre que tanto a atuação histórica e abrangente do TEDH – já que alcança todo o território europeu - como sobremaneira o viés político-pedagógico de suas decisões espriam nítidas mensagens para os Estados-contratantes da CEDH. As diretrizes que emanam das reiteradas decisões do TEDH, mesmo teoricamente desprovidas dos ortodoxos mecanismos de coerção – vêm promovendo, no mínimo, um repensar pelos Estados da Europa de como organizar e gerir seus complexos sistemas de justiça.

Tamanha é a importância do TEDH como principal pretório de julgamento das questões afetas aos direitos humanos, no espaço europeu, que, mesmo sem a formal adesão da União Europeia (EU)<sup>10</sup> à CEDH, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), cimeiro órgão judiciário da UE, expressamente reconhece os direitos declarados na CEDH como princípio gerais de direito e acolhe, sem vacilo, a jurisprudência do TEDH.<sup>11</sup>

Neste sentido e diante de reiteradas condenações – com os inerentes e eficientes consecutórios de descrédito institucional e internacional – muitos Estados da Europa

---

<sup>10</sup> A União Europeia é uma organização internacional formada, atualmente e com a recente saída do Reino Unido (aprovada em 24/6/2016), por 27 Estados cujo objetivo principal é a formação de uma aliança político-econômico, fundada em valores comuns e particularmente no projeto de um mercado comum com ampla liberdade de circulação de pessoas, bens e serviços. Apresenta o formato jurídico de tratado.

<sup>11</sup> Conforme se extrai dos Acórdãos C-260-89, de 18-6-91 (ERT/DEP); C-185-95, de 17-12-98 (Baustahlgewebe/Comissão); C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-252/99 P e C-254/99 P, de 15-10-2002 (Montedison e outros/comissão). Todos os acórdãos do TJUE, mencionados neste trabalho estão disponíveis em: <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>, acesso em 1-9-2016.

(possivelmente todos) vêm promovendo múltiplas tentativas de melhoramento nos seus sistemas de justiça, adotando medidas (constitucionais, legais e administrativas) que alcançam: 1º) o expresse reconhecimento constitucional do direito fundamental à razoável duração do processo; 2º) alterações legislativo-processuais; 3º) à forma de governo, organização e gestão da justiça estatal.

O primeiro aspecto desta onda de cidadania potencializada pelo TEDH pode ser ilustrado pela Constituição Portuguesa de 1976, cujo art. 20, 4, explicita: “Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo”. Também, dentre inúmeras outras e para além do espaço europeu, a Constituição do Brasil de 1988: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (EC 45/2004).

O segundo viés pode ser exemplificado por, também entre inúmeros diplomas estatais, dois exemplos, um de Portugal, com a Lei 67/07, e outro da Itália, com a chamada Lei Pinto. A Lei Portuguesa 67/07 versa sobre o “Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado” e seu art. 12 dispõe:

Salvo o disposto nos artigos seguintes, é aplicável aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa

Já a chamada Lei Pinto, em verdade Lei 89, de 24 de março de 2001, proposta pelo deputado Michele Pinto, prescreve no art. 1º o direito à indenização por dano patrimonial ou não patrimonial por violação ao art. 6º, 1, primeira parte, da CEDH. Elaine Nassif assinala que: “esta lei já gerou 40 mil processos sobre duração razoável de processos. O curioso disso é que esses 40 mil processos vão dando cria. Destes 40 mil, alguns já são a segunda geração. ... A Itália, apesar de ter brilhantes processualistas, tem péssimos administradores. A máquina judiciária é emperrada” (NASSIF, disponível em: [http:// www.prt3.mpt.gov.br](http://www.prt3.mpt.gov.br), acesso em 5-9-2016).

Por fim, o terceiro aspecto exoprocessual do reconhecimento pelo TEDH do direito fundamental à razoável duração do processo, tem-se a necessidade urgente de reformulação da forma de governo, de organização e de gestão da justiça estatal. Se, historicamente, a Administração Pública partiu do modelo patrimonial do Absolutismo, passou pelo da legalidade restrita (burocracia) do Estado de Direito de perfil Liberal e, hoje, vive o parâmetro legitimador da eficiência, é dizer, legitima-se pelos mais e melhores resultados em favor do

interesse público com menos dispêndio de recursos; no Judiciário, somente agora, as referências do passado vêm sendo substituídas pela busca da eficiência.

Por isso, em todo o mundo ocidental e oriental<sup>12</sup>, onde se reconhece a importância de um bom funcionamento sistema de justiça, encontra-se em curso uma torrencial produção de conhecimentos, estatísticas e tecnologias para tornar o Judiciário, enquanto principal prestador do serviço público de justiça, eficiente e, portanto, legítimo.

No âmbito do Conselho da Europa (CE), a Comissão Europeia para Eficiência da Justiça (CEPEJ), criada em 18 de setembro de 2002, integra a pasta Direitos Humanos e Estado de Direito (DHED), e seu objetivo “é a melhoria da eficiência e funcionamento da justiça nos Estados-membros”. Seus objetivos são: análise dos resultados dos sistemas judiciais dos Estados-membros, identificação das dificuldades que encontram, definição das formas concretas para melhorar os resultados e indicação às instâncias competentes do CE os campos temáticos que reclamam elaboração de novos instrumentos jurídicos. E, para alcançá-los,

prepara benchmarks, recolhe e analisa dados, define os instrumentos de medida e os meios de avaliação, adota documentos (relatórios, conselhos, diretrizes, planos de ação), desenvolve contactos com personalidades qualificadas não-governamentais, institutos de pesquisa e centros de informação, organiza audiências, promove redes entre profissionais da área jurídica

Na obra coletiva *Direito Processual Civil Europeu*, organizada por Cruz e Tucci, é apresentada uma visão panorâmica do chamado “Direito Judiciário”, à luz do processo civil, de vários Estados-membros da CE: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Holanda, Inglaterra, Itália, Portugal e Suíça (CRUZ E TUCCI, 2010). Em todos, encontram-se em andamento medidas administrativas e normativas de enfrentamento da crise do sistema de justiça, que tem na violação do direito fundamental à razoável duração do processo (morosidade), reconhecida pelo TEDH, sua maior visibilidade.

## **8 Serviço público judicial eficiente: perspectiva interna subjacente**

A inserção da magistratura, enquanto produtora de julgamento dos litígios, no *staff* dos servidores públicos,<sup>13</sup> e da resposta judiciária às demandas no conceito de serviço estatal essencial, são dois novos paradigmas absolutamente necessários à conferência da eficiência

---

12 De 2 a 15 de julho de 2016 estivemos em Beijing, China, exatamente observando o sistema judicial da China e constatamos a imensa preocupação com o aperfeiçoamento do sistema de justiça, para torná-lo mais eficiente e qualificados.

ao serviço prestado pelo Judiciário. Realmente, é impossível pensar em superação da crise do sistema de justiça ou, mais especificamente, da crise do Judiciário, sem radicais mudanças de mentalidade e de atuação dos que exercem o governo judiciário<sup>14</sup>. Atualmente, sem cabimento – inclusive porque inconstitucional - que a prestação jurisdicional continue inserida no modelo de administração técnico-burocrática, bem assim que o magistrado, no desempenho da nova, desafiadora, porém inerente função de juiz-administrador ou juiz-gestor, não se familiarize com a ciência da Administração Pública e suas ferramentas.

Adverte Miranda de Arruda que não se permite ao sistema judicial “escudado na especificidade das funções que lhe são cometidas, furtar-se inteiramente à aplicação de certos comandos que se dirigem à generalidade da estrutura do Estado e aos serviços” (MIRANDA DE ARRUDA, 2006, p. 110). Da mesma forma, analisa

a conduta do juiz e dos demais auxiliares e colaboradores da justiça enquanto gestores e prestadores de um serviço público. Gestores de uma complexa máquina judicial voltada para a consecução de um fim: o julgamento do processo (MIRANDA DE ARRUDA, 2006, p. 111)

Evidente que, de forma alguma, questiona-se a independência do julgador na relevante missão de, com base nos parâmetros normativos (supranacionais, constitucionais e internos) e na sua consciência, dizer o que entende por Direito em busca da realização, no caso concreto, do justo. Não se cuida, ainda que minimamente, de atenuar a independência judicial. A advertência é outra, pois a magistratura também desempenha relevante serviço mantido pelos cofres públicos, devendo, nesta condição, gerir com eficiência, prestar contas e manter-se técnica e administrativamente atualizada. Ademais, o mandamento de otimização dos recursos públicos para uma eficiente prestação jurisdicional é, simultaneamente, condição de legitimação existencial do Judiciário e dever funcional do magistrado.

Zannella di Pietro explica que, durante algum tempo, no Direito Administrativo, o sentido restrito da definição de serviço público excluía a atividade judiciária; contudo, agregando os elementos: a) subjetivo, consistente na criação e na gestão; b) formal, o regime jurídico de direito público; c) material, atendimento de necessidades públicas, define serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às

---

13 VIERA, José Luiz Leal. Um novo desafio para o Judiciário: o Juiz Líder. Rio de Janeiro: Mestrado Profissional em Poder Judiciário da Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2008 (Dissertação do Mestrado).

14 Normalmente o governo judicial é conferido, ao menos no aspecto da gestão cartorária e processual, aos próprios juízes (Brasil). Há Estados, contudo, em que os encargos administrativos da macro-organizações do sistema de justiça são afeitos a não magistrados (EUA, Portugal, França).

necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (DI PIETRO, 2004, pp. 96-99). Bandeira de Melo menciona, dentre os vários princípios que regem os serviços públicos: a) dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação; b) atualização e modernização dentro das possibilidades econômicas; c) controle sobre as condições de sua prestação (BANDEIRA DE MELLO, 2004, pp. 626-627).

Vê-se, pois, que, subjetiva, formal e materialmente, a atividade judiciária - no restrito aspecto de produção de julgamentos - é serviço público, pois prestada pelo Estado, sob regime jurídico de Direito Público e fundamental à satisfação da necessidade de composição da lide, com o restabelecimento da paz na convivência social. Encontra-se, destarte, sujeita às exigências internacionais, constitucionais e legais do regime jurídico próprio, que podem ser resumidas na rubrica cidadã da eficiência<sup>15</sup>.

O comando da eficiência instrumentaliza a ideia central da Administração Pública Gerencial: ótima prestação do serviço público com melhor – e menor - emprego dos recursos comuns para oferta de qualificados resultados. Constitui-se em princípio organizatório fundamental do Estado - e não somente da administração feita pelo Executivo - para que os gestores do dinheiro público cumpram as missões organizacionais que lhes são conferidas com menor gasto possível e maior proveito social. Representa, de outro lado, uma radical mudança do parâmetro de avaliação e legitimação dos serviços públicos. Deixa de ser “a priori”, pelo procedimento legal (técnico-burocrático), e passa a ser “a posteriori”, pela produção e qualificação dos resultados. Numa síntese perfeita, Ergon Moreira, afirma que

o princípio da eficiência dirige-se à maximização do respeito à dignidade da pessoa humana. Esta é a finalidade básica da Administração Pública, num Estado Democrático de Direito. Não basta a inconsistente busca dos fins legais. Estes sempre devem ostentar qualidades humanas e sociais positivas (GABARDO, 2002, p. 17)

De um modo geral, a doutrina ocidental do Direito Administrativo aplaudiu a incorporação, de forma expressa, do modelo administrativo gerencial e da constitucionalização do princípio da eficiência; no entanto, algumas objeções foram apresentadas, versando, basicamente, sobre: a) o conflito - aparente ou real? - com o princípio da legalidade e do procedimento; b) quanto à administração judiciária, às garantias constitucionais do processo, em especial, o contraditório e a independência judicial.

---

15 O comando de otimização administrativa consta, expressa ou implicitamente, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (art. 41º, da Constituição Portuguesa (arts. 9º, “d” e 202, 1), da Constituição Brasileira (art. 37).

Zannella Di Pietro fala do perigo à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito em eventual entendimento que confira supremacia do princípio da eficiência em relação ao da legalidade (DI PIETRO, 2004, p. 85). Bandeira de Melo, de forma mais incisiva, diz que o princípio da eficiência é incogitável "senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência" (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 112). Já Miranda de Arruda (2006, p. 116) e Correia dos Santos mencionam o descabimento de, em juízo *a priori*, afirmar a impossibilidade de convivência harmônica de ambos os princípios: da eficiência e da legalidade (CORREIA DOS SANTOS, 2003. p. 210).

E, de fato, teoricamente, não se exige do administrador e da Administração Pública o cumprimento da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, divorciada da ideia de cautela no gasto dos recursos públicos e da busca dos resultados mais expressivos, em termos qualitativos e quantitativos. Especificamente, no âmbito da administração judiciária, certamente não haverá densificação do princípio da eficiência administrativa se, de algum modo, restar violada, garantia constitucional do processo, como a da imparcialidade/independência judicial e do contraditório. Eficiência não é atropelo à formalidade que represente condição substancial de defesa e do julgamento desapassionado.

Não se restrinja, outrossim, eficiência processual à ideia de instrumentalidade do processo. É mais abrangente. A condução do processo judicial, com superação de formalidades burocráticas e sem ofensa aos princípios constitucionais, pode representar uma redução do comando da eficiência ao conceito de rendimento funcional do juiz - uma eficiência judicial qualificada. O princípio (supra)constitucional-administrativo da eficiência volta-se precipuamente à logística da atividade-fim (julgar), qual seja, à atividade-meio. É dizer, focaliza todo o conjunto de atos administrativos desenvolvidos pelo Judiciário e que tem inegáveis reflexos na jurisdição (atividade-fim). Aliás, não há como imaginar eficiência numa unidade do serviço judiciário diante de desarmonia, qualitativa e quantitativa, na produção do magistrado e do cartório/secretaria respectivo.

Com essas ponderações, compreende-se eficiência, para o serviço público judiciário, como o célere processo de julgamento da demanda, com respeito às garantias constitucionais do processo, especialmente do contraditório e da independência judicial, superando os óbices administrativos e procedimentais à sua tramitação. É uma outra tradução possível da velha – e sempre atual - lição chiovendiana de que “o processo deve dar, quanto for possível

praticamente, a quem tenha um direito, tudo aquilo e exatamente aquilo que ele tenha direito de obter” (CHIOVENDA, 1998, p. 67), no menor tempo e com o menor desgaste possível.

Não há qualquer dúvida de que o juiz é independente no ato de julgar, mas, por força da imposição de conferir concreção ao princípio da eficiência, enquanto administrador e gestor da unidade judiciária e dos processos, encontra-se vinculado à superação dos percalços administrativos à razoável duração do processo. Deve, por força do ofício e da ética profissional, para além do domínio do conhecimento jurídico, afeiçoar-se à ciência da Administração Pública.

## 9 Referências

- ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008,
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004,
- BARRETO, Irineu Cabral. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem anotada. Coimbra: Ed. Coimbra, 2010.
- CAPPELLETTI, Mauro; e GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.
- CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Legisladores. Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.
- CARRERA ALVIM, José Eduardo. Justiça: Acesso e Descenso. Jus Navegandi. Teresina, a. 7, n. 65. Disponível em: <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto>, acesso em 5-9-2016
- CASTANHEIRA NEVES, A. Metodologia Jurídica – Problemas Fundamentais. Coimbra: Ed. Coimbra, 2011
- CHAVES BASTOS, Aurélio Wander. Conflitos sociais e limites do poder judiciário: Subsídio metodológico para a compreensão do procedimento judiciário. 1ª ed. Rio de Janeiro: Eldorado, 1975.
- CHIOVENDA, Giuseppe. Instituições de Direito Processual Civil. Campinas: Bookseller, 1998, vol. I
- CORREIA DOS SANTOS, Alvacir. Princípio da eficiência na Administração Pública. São Paulo: LTR, 2003
- CRUZ E TUCCI, José Rogério (org). Direito Processual Civil Europeu Contemporâneo. São Paulo: Lex Editora, 2010.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. A Instrumentalidade do Processo. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- GABARDO, Emerson. Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa. São Paulo: Dialética, 2002.
- GOMES, Ramonilson Alves. Serviço Público Judiciário e competência eficiente – adequada divisão de competência como mecanismo à eficiência do serviço público judiciário. Dissertação de Mestrado na UNICAP. Recife: 2010.
- KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LUÍSA DUARTE, Maria. O Direito da União Europeia e o Direito Europeu dos Direitos do Homem: uma defesa do Triângulo Judicial Europeu. Estudos em Homenagem ao Professor Armando Manuel Marques Guedes. Coimbra: Coimbra, 2004.

MIRANDA DE ARRUDA, Samuel Miranda de. O Direito Fundamental a Razoável Duração do Processo. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

MOTA DE CAMPOS, João; e, MOTA DE CAMPOS, João Luiz. Contencioso Comunitário. Lisboa: Fund. Gulberkian, 2002.

NASSIF, Elaine. Sobre a Duração Razoável do Processo. Disponível em: <http://www.prt3.mpt.gov.br>, acesso em 5-9-2016

PREUSS DUARTE, Ronnie. Garantia de Acesso à Justiça – Os Direitos Processuais Fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 9ª. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

TJUE e TEDH (acórdãos consultados via internet).

VIERA, José Luiz Leal. Um novo desafio para o Judiciário: o Juiz Líder. Rio de Janeiro: Mestrado Profissional em Poder Judiciário da Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2008 (Dissertação do Mestrado)

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Poder Judiciário: Crise, Acertos e Desacertos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2004.