

1- INTRODUÇÃO – METODOLOGIA – OBJETIVOS

Atualmente, a administração do Estado Brasileiro nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário vem enfrentando severas críticas relacionadas à sua estrutura burocrática e patrimonialista do Estado. Diante de tal situação, realizou-se o presente trabalho, apontando-se como problema a ser discutido, a necessidade de buscar instrumentos jurídicos de gestão pública do Estado Gerencial para maior eficiência da atividade administrativa do Poder Judiciário. Considerando como hipótese a ser confirmada ou não, constatou-se inicialmente, que os parâmetros legais do Estado Gerencial poderiam ser aplicados na função administrativa do Poder Judiciário.

A pesquisa trabalhou com dados de natureza primária e secundária, destacando as normas presentes no Ordenamento Jurídico Brasileiro, como a Constituição da República e sua respectiva emenda 19. Em razão do referencial teórico, utilizou-se das teorias do Direito Administrativo e das diferentes disciplinas pesquisadas sobre o tema abordado. Todo o trabalho foi desenvolvido por meio da interdisciplinaridade.

Assim, o tema foi investigado inicialmente por uma análise do conceito do que seria a função administrativa do Poder Judiciário com abordagem da teoria da separação dos poderes. Após, buscou-se demonstrar a evolução dos paradigmas da administração pública brasileira, patrimonialista, burocrático e gerencial até a última reforma do aparelho estatal que foi consolidada pela emenda 19 da CR/88. Por essas razões, o presente trabalho propõe identificar parâmetros legais do Estado Gerencial nas atividades administrativas do poder judiciário como indicador de aplicação do princípio da eficiência.

2- DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Na busca de se compreender o conceito científico do que seria a função administrativa do Poder Judiciário, importante analisar preliminarmente, a influência da teoria da separação dos poderes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A teoria clássica da separação de poderes é considerada instrumento essencial de limitação do poder político direcionada a promover três finalidades distintas: (i) a competência profissional, (ii) proteção e ampliação dos direitos fundamentais e (iii) a democracia, sendo solução pautada a impedir decisões impróprias, as quais seriam produto da concentração do poder em único órgão. (JUSTEN FILHO, 2013)

Assim, verifica-se que o Executivo e o Legislativo são, de fato, poderes políticos, pois o parágrafo único do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil afirma que “todo poder emana do povo” (BRASIL, 2015)

Por esta razão, os integrantes dos Executivo e Legislativo são eleitos pelo povo e consequentemente considerados poderes políticos. Além disso, estão sujeitos a alternância com base no sufrágio universal, momento em que os cidadãos escolhem, por meio do voto, seus representantes. (MARTINS, 2005). Mas no Judiciário – terceiro poder, é considerado como técnico e não político, havendo a previsão constitucional de concurso público para ingressar no Poder Judiciário e nos tribunais, em razão da necessidade de pessoas com conhecimento específico para o exercício de outras atividades essenciais à administração da justiça - (MARTINS, 2005)

Sendo assim, a separação dos poderes estabelece competências a agentes públicos não eleitos diretamente pelo povo – tais como as carreiras da Magistratura e Ministério Público, assegurando que as decisões tomadas pelas referidas autoridades não sejam proferidas pelo critério da vontade da maioria, mas sim baseadas na qualificação técnica de quem opera (JUSTEN FILHO, 2013)

Nesse sentido, de forma complementar o raciocínio acima apresentado, Alexandre de Moraes, citando Canotilho e Vidal Moreira, afirma que a pluralidade de órgãos existentes nas esferas de cada poder, exige que a relação entre ambos seja direcionada com base em uma certa "lealdade constitucional". A própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 afirma em seu Art. 2º que "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (BRASIL,1988) e, ainda, decorrente da referida divisão, a própria Constituição informa as atividades que cada um deles devem e são autorizadas a atuar de maneira organizada em prol do interesse público. (MOREIRA NETO, 2014)

Para que se considere um Estado como sendo de Direito é necessário que se encontre no poder exercido, a característica da subordinação à lei e de modo consequente de submissão à jurisdição¹. (SUNDFELD, 2009)

Não obstante os poderes serem independentes e harmônicos verifica-se que muitas vezes, um poder atua nas funções próprias de outros, tendo em vista as determinações da própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. E, deste modo, não seria contrário um poder exercer funções que seriam eminentes a outros. (MARTINS, 2005)

¹ Carlos Ari Sunfeld cita em sua obra o italiano Giorgio Balladore Palieri para exemplificar a referida alegação demonstrando as quatro características obrigatórias para a existência de Estado de Direito. Assim apresenta: "Este notável publicista milanês insiste que só é possível reconhecer Estado de Direito onde: a) o Estado se submete à jurisdição; b) a jurisdição deva aplicar a lei preexistente; c) a jurisdição seja exercida por uma magistratura imparcial (obviamente, independente), cercada de todas as garantias; d) o Estado a ela se submeta como qualquer parte chamada a juízo em igualdade de condições com a outra parte" SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 43p.

Assim, constatou-se que o Art. 99 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 afirma que “[...] ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.” (BRASIL, 1988)

Por meio da pesquisa, foi identificado que atualmente, o princípio da separação dos poderes não se mostra mais com a rigidez de antes. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão a novas formas de relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo e destes com o Judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em colaboração de poderes, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da independência orgânica e harmonia dos poderes. (TAVARES, 1999)

Então, não se questiona que o Poder Legislativo, além de sua função eminentemente típica de criação legislativa, exerce atos puramente administrativos. Da mesma forma, o Poder Judiciário, fora a função jurisdicional, pratica os referidos atos administrativos inerentes a sua estrutura organizacional. (MELLO, 2010)

Deste modo, o critério mais apropriado para atribuir as funções do Estado seria o formal, isto é, aquele que se vincula as características relacionadas com o próprio Direito. Destarte, pode-se averiguar que o Poder Judiciário possui função administrativa para atribuição de seus atos internos e esta poderá ser exercida por outra pessoa que tenha autorização legal para tal ato, como se dá nos casos de delegação aos particulares de determinadas funções administrativas do Poder Judiciário.

Assim, após identificar a função administrativa do Poder Judiciário, perpassando pela teoria dos poderes e a constatação do que seria a função administrativa do Estado, serão discutidos, a seguir os paradigmas de Estado e da administração pública brasileira, tendo em vista sua influência na formulação do conceito de função administrativa Estado, conforme demonstrado, o que contribuirá para identificação da aplicação do Estado Gerencial na atuação administrativa do Poder Judiciário.

3- PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EVOLUÇÃO

O Direito Administrativo e o Direito Constitucional possuem origens e finalidades comuns devido ao surgimento do liberalismo e a necessidade de limitação do poder do Estado. Porém, seguiram caminhos distintos, por conta da influência do Ordenamento Jurídico Francês. Durante o século XIX e início do século XX, o Direito Constitucional foi associado à política, sem força normativa que resultasse na aplicação imediata e direta das leis constitucionais. Já o Direito Administrativo evoluiu como ramo jurídico autônomo,

arrebatando a disciplina da Administração Pública. No entanto, com o término da Segunda Grande Guerra Mundial, verificou-se a necessidade de constitucionalização do Direito Administrativo e, conseqüentemente, uma regulamentação constitucional da Administração Pública (BARROSO, 2008).

Dentro deste enfoque, a administração pública brasileira desenvolveu paradigmas para acompanhar a evolução do Estado de Direito. No início do século XX, o Estado Brasileiro vivenciou o poder oligárquico controlado pelos grandes "senhores de terras" (PEREIRA, 2006).

Diante do mencionado problema, ocorreu uma grande mudança em meados dos anos de 1936, fazendo com que o Estado Brasileiro caminhasse no sentido de implementação do Estado Social de Direito. Diante da necessidade de ampliação da atuação estatal, a Administração Pública verificou nova alternativa ao modelo patrimonialista adotado. Assim, durante o referido período, o Estado Brasileiro implementou a Administração Pública burocrática moderna, a qual visava a separação clara entre o público e o privado, e também entre o político e o administrador público. Esse Estado possuía a sociologia de Weber como fundamento de legitimidade para a administração pública burocrata (PEREIRA, 2006).

Para Luiz Carlos Bresser Pereira a diferença entre a administração patrimonialista e a burocrata pode ser explicada pelo que ocorreu no século XIX, quando a administração pública do estado liberal era instrumento para garantir os direitos de propriedade. Ainda segundo ele, no Estado desenvolvimentista, a administração burocrática era uma modalidade de apropriação dos excedentes por uma nova classe média de burocratas e tecnoburocratas.

Importante destacar que a reforma administrativa de Vargas, por meio da qual o Estado Brasileiro iniciou o processo de implementação dos princípios básicos da burocracia clássica racional-legal, possuiu direta relação com a implementação do Estado Social de Direito, inserindo se na conjuntura de consolidação, no Brasil, os princípios basilares do Estado de Bem-estar social. Destaca-se, entretanto, que a reformulação administrativa de Vargas foi impositiva e autoritária. No entanto, a Reforma Administrativa de Vargas se enfraqueceu por diversos fatores. Durante esse período o Estado se preocupava mais em controlar a Administração Pública do que com a prestação do serviço público. (DIAS, 2003)

Não obstante, em 1967, o Estado Brasileiro iniciou sua segunda reforma administrativa no mesmo ano em que ocorreu a mudança da ordem constitucional anterior, a Constituição de 1946. Para Bresser Pereira, a reforma ocorrida durante a ditadura militar pode ser denominada de *Desenvolvimentista*, pois visava à distinção clara da administração direta e indireta, e assegurava às autarquias, fundações e empresas estatais uma maior autonomia de

gestão. Para Bresser Pereira a reforma administrativa de 1967 pode ser considerada como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil, pois foi uma tentativa de superar a rigidez burocrática do Estado, bem como a implementação dos três pilares acima demonstrados (PEREIRA, 2006).

No entanto, segundo Pereira, o Decreto-lei 200/67 trouxe como conseqüências indesejáveis a permissão para contratação de empregados sem concurso público, que facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas, deixando de desenvolver carreira de altos administradores. Ainda de acordo com o autor, o núcleo estratégico do Estado foi enfraquecido pelo oportunismo do regime militar que passou a contratar os escalões superiores da administração por meio das empresas estatais, concluindo que a reforma administrativa embutida no referido Decreto fracassou após ter sido agravada pela crise política do regime em meados dos anos 70. Ele atribuiu isso ao fato de a burocracia estatal ter sido identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração. (PEREIRA, 2006)

Com o fim do regime militar, passando pelo período de transição democrática até o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ocorreram diversos momentos antecedentes à reforma gerencial de 1998. No entanto, o principal movimento ocorrido neste período foi o Programa Nacional de Desburocratização, idealizado em 1979 por Hélio Beltrão. O referido programa possuía a finalidade de reduzir a interferência do Estado nas relações dos cidadãos e dos empresários (DIAS, 2003).

Porém, Bresser Pereira afirma que o período de transição do governo Sarney, a Promulgação da Carta da República de 1988, e os governos de Collor e Itamar, foram um retrocesso relativamente à estruturação administrativa do Estado brasileiro, pois ressuscitaram os ideais burocráticos dos anos de 1930, com a influência política do populismo que marcou os anos 1950. O mencionado autor argumenta que os partidos de transição eram democráticos, mas populistas. Além disso, o autor afirma que a Constituição da República de 1988 ignorou as novas orientações da administração pública moderna, ao consagrar princípios administrativos arcaicos e burocráticos ao extremo (PEREIRA, 2006).

Com o advento da Emenda Constitucional número 19/98, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, consagrou-se a implementação no Estado Brasileiro da Administração Pública Gerencial, que assim melhor se apresenta. (PEREIRA, 2006).

Diante desse novo contexto gerencial da Administração Pública Brasileira, o Estado buscou instrumentos do direito privado para aprimoramento do desempenho estatal, de forma a

introduzir no Direito Administrativo uma renovada ligação com o direito privado. (GUIMARÃES, 2012).

Nesse sentido, verifica-se que os indicadores de eficiência da administração pública são fundamentais e possíveis de utilização pela função administrativa do Poder Judiciário.

4- CONCLUSÃO

Diante de todo o conteúdo exposto, no que se refere ao marco teórico desenvolvido, foi identificado que o Poder Judiciário possui, além de sua função eminentemente jurisdicional, atividades administrativas que são exercidas pelo próprio órgão como forma de gerir e propiciar aos cidadãos a melhor prestação dos serviços por ele realizado.

Para se demonstrar o paralelo entre a função administrativa do Poder Judiciário com os novos paradigmas para a Administração Pública foi necessário apresentar a evolução do Estado de Direito. Neste estudo foi abordada a evolução de tais paradigmas desde o início do século XX representado pelo poder oligárquico controlado pelos grandes senhores de terras em que o particular se apropriava do Poder do Estado por possuir patrimônio considerável. Passou pela primeira reforma administrativa brasileira, responsável por uma grande mudança no país, por necessidade da ampliação da atuação estatal, em meados de 1936 com a implementação da Administração Pública burocrática moderna que visava uma separação clássica entre o público e o privado, momento este de direta relação com a implementação do Estado Social de Direito, porém feita de maneira impositiva e autoritária, preocupando-se mais em controlar a Administração Pública em detrimento da prestação de serviço público.

Com o fim do regime militar, o principal movimento foi o Programa Nacional de Desburocratização que tinha a finalidade de reduzir a interferência do Estado nas relações dos cidadãos e empresários e que, com emenda 19 da CR-88, foi possível implementar na estrutura da Estado Brasileiro os paradigmas do Estado Gerencial.

Diante do pesquisado, a hipótese identificada no início do trabalho foi confirmada no sentido de que é juridicamente possível a utilização dos paradigmas do Estado Gerencial na função administrativa do Poder Judiciário como mecanismo de aplicação do princípio da eficiência assegurado no artigo 37 da Constituição da República de 1988.

REFERENCIAS

BARBERA, Augusto. *Le Basi Filosofiche del Costituzionalismo*. Lecce: Laterza, 2011. 314 p.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. 410 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2002. 1512 p.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo Pós Moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. 270 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. 876p.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o Direito Privado**. Coimbra: Almedina, 2009, 408p.

FAGUNDES, M. Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional - A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e "Procedimental" da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1997. 55p.

MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo. **Storia del diritto amministrativo**. 4. ed. Roma: Laterza, 2006. 551 p.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 1127 p.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Direito administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 481p.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. 314 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Crise do Estado. Ensaio Sobre a Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Economia Brasileira**. São Paulo: Ed. 34, 1998 224 p.

SILVA, José Afonso. **Comentários Contextual à Constituição**. 5ªed. São Paulo: Mandamentos, 2007. 1027p.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 924p.

SILVA, Vasco Manoel Pascoal Pereira da Silva. **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. Coimbra: Almedina, 2003. 777p.