



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

RÔMULO LINHARES FERREIRA GOMES

**A MOROSIDADE DO JUDICIÁRIO COMO DESAFIO: O CASO DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ.**

FORTALEZA-CEARÁ

2017.

RÔMULO LINHARES FERREIRA GOMES

A MOROSIDADE DO JUDICIÁRIO COMO DESAFIO: O CASO DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente.

FORTALEZA -CEARÁ

2017.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Gomes, Rômulo Linhares Ferreira.

A Morosidade do Judiciário como desafio: o caso do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará [recurso eletrônico] / Rômulo Linhares Ferreira Gomes. - 2017.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 107 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente.

1. Direitos Fundamentais. 2. Justiça. 3. Poder Judiciário. 4. Políticas Públicas. I. Título.

RÔMULO LINHARES FERREIRA GOMES

A MOROSIDADE DO JUDICIÁRIO COMO DESAFIO: O CASO DO TRIBUNAL
DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

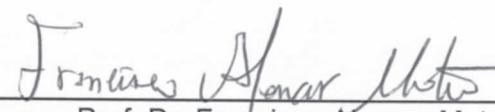
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 25/10/2017

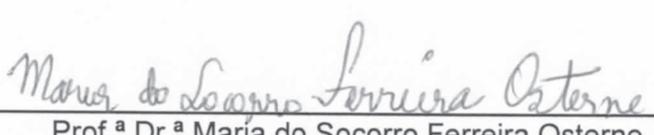
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Francisco Josênio Gamêlo Parente
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Francisco Alencar Mota
Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA



Prof.ª Dr.ª Maria do Socorro Ferreira Osterne
Universidade Estadual do Ceará - UECE

AGRADECIMENTOS

Muitos fizeram parte dessa trajetória. Em cada quilômetro percorrido de Sobral à Fortaleza e em cada palavra deste trabalho tem a valorosa colaboração de amigos e familiares que, com o apoio e compreensão incondicionais tornaram possível a realização desta pesquisa. Esse foi um trabalho feito à muitas mãos...

Aos meus pais Romualdo e Alice que desde muito cedo me fizeram entender o valor da educação. A vocês, mais que o mero agradecimento, o amor e a mais profunda gratidão.

Ao meu irmão Ronald pela amizade e o companheirismo sem os quais não teria encontrado forças nos momentos de fraqueza.

À Emanuela Guimarães Barbosa e Gláucio Rangel, pela amizade sincera que vou levar comigo como um dos grandes legados que esse mestrado me proporcionou.

Ao meu orientador, Prof. Josênio Parente, pela paciência e generosidade com que acolheu minhas dificuldades ao longo desse trabalho.

À minha Equipe Nossa Senhora da Luz pela presença constante e pelo suporte espiritual nos momentos de fraqueza.

À minha amada esposa Renata, por todo o amor gratuito e incondicional sem os quais não teria conseguido dar sequer o primeiro passo para ter chegado ao final desse trabalho. Esse trabalho é mais seu que meu, meu amor! Pela bravura com que suportou a minha ausência nos primeiros dias da maternidade da nossa pequena Isadora e todo aquele novo adorável-mágico-assustador estado de coisas, meu mais sincero agradecimento. Você é essencial para minha vida.

À minha pequena Isadora pelas cores que trouxe à minha retina. Obrigado, filha.

À Deus por tudo. Tudo mesmo.

RESUMO

Esta pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de analisar os impasses enfrentados pelo Poder Judiciário, particularizando o caso para Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, para a implementação e execução de políticas de promoção da duração razoável do processo. O universo estudado tem como pano de fundo a análise, a partir de dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, da produtividade das varas cíveis da Comarca de Sobral no triênio 2012-2014, analisando-se nesse período o número de processos distribuídos e arquivados definitivamente, a fim de que pudéssemos verificar se havia reais sinais de intempestividade dos processos, ou se isso se tratava tão-somente de um sentimento afeto ao senso comum. Compreender a aplicabilidade do direito à duração razoável do processo se faz de assaz relevância e importância, haja vista que a eficácia dos direitos fundamentais é matéria basilar ao Estado Democrático de Direito e se correlaciona estreitamente com o ideal de Justiça. Esta, para os fins deste trabalho, é entendida como um como um consenso político original (John Rawls) que deve constantemente ser buscado, ainda que a lei eventualmente aponte em sentido contrário. O Poder Judiciário, bem como todos os outros Poderes, nessa missão de distribuir a justiça tem fundamental importância, não somente como órgão meramente jurisdicional, mas como protagonista de políticas públicas, por exemplo, de promoção da tempestividade processual, daí a relevância de compreendermos as dificuldades na adoção de ações prestacionais por parte do Estado através de políticas públicas para a promoção desses direitos. Todavia essa postura do Poder Judiciário ainda não se tem verificado de forma expressiva, não conseguindo ainda o Poder Judiciário se compreender como órgão político. Isso tem se dado por força de uma herança histórico-político-estrutural que ainda se encontra impregnada em suas entranhas e que tem se revelado como verdadeiro impasse ao enfrentamento das causas da intempestividade do processo.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Duração Razoável do Processo. Justiça. Poder Judiciário. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This research was developed with the objective of analyzing the impasses faced by the Judiciary, particularizing the case to the Court of Justice of the State of Ceará, for the implementation and execution of policies to promote the reasonable duration of the process. Based on data provided by the National Council of Justice, the universe studied has the analysis of the productivity of civil courts in the Sobral region in the 2012-2014 triennium, analyzing in this period the number of cases filed and definitively filed, so that we could verify whether there were real signs of untimely processes, or whether this was merely a feeling of common sense. Understanding the applicability of the right to a reasonable length of process is of considerable relevance and importance, since the effectiveness of fundamental rights is a basic matter for the Democratic State of Law and correlates closely with the ideal of Justice. This, for the purposes of this work, is understood as one as an original political consensus (John Rawls) which must constantly be sought, even if the law eventually points in the opposite direction. The Judiciary, as well as all other Powers, in this mission of distributing justice has fundamental importance, not only as a merely judicial body, but as the protagonist of public policies, for example, to promote procedural timeliness, hence the importance of understanding the difficulties in the adoption of actions by the State through public policies to promote these rights. However, this position of the Judiciary has not yet been verified expressively, and the judiciary can not yet understand itself as a political body. This has been done by virtue of a historical-political-structural heritage that is still impregnated in their own gut, and which has proved to be a real impasse in confronting the causes of the process's inopportuneness.

Keywords: Fundamental Rights. Reasonable Duration of the Process. Justice. Judiciary. Public policies.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AI5	Ato Institucional Nº 5
CEBEPEJ	Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais
CF	Constituição Federal
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNM	Conselho Nacional da Magistratura
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FLF	Faculdade Luciano Feijão
IASP	Instituto dos Advogados de São Paulo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNINTA	Centro Universitário Instituto Superior de Teologia Aplicada
UVA	Universidade Estadual Vale do Acaraú

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Relação entre o número de processos remetidos à segunda instância e o número de processos arquivados definitivamente pelas 1ª, 2ª e 3ª Varas Cíveis da Comarca de Sobral.....	71
Gráfico 2	Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 1ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2012.....	72
Gráfico 3	Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 2ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2012.....	72
Gráfico 4	Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 1ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2013.....	73
Gráfico 5	Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 2ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2013.....	75
Gráfico 6	Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 3ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2012.....	74
Gráfico 7	Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 3ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2013.....	75
Gráfico 8	Número de Processos Distribuídos para as Varas Cíveis da Comarca de Sobral no triênio 2012-2014.....	76
Gráfico 9	Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 1ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2014.....	77
Gráfico 10	Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 2ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2014.....	77
Gráfico 11	Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 3ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2014.....	78
Gráfico 12	Evolução do acúmulo processual (diferença entre número de processos distribuídos e número de processos arquivados definitivamente) pelas Varas Cíveis de Sobral no triênio 2012-2014.....	79
Gráfico 13	Curva do acúmulo processual (diferença entre número de processos distribuídos e número de processos arquivados definitivamente) pelas Varas Cíveis de Sobral no triênio 2012-2014.....	79
Gráfico 14	Evolução do número de servidores efetivos, requisitados e comissionados em percentual da Força de Trabalho do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.....	94

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	Delimitação do Objeto.....	14
1.2	Pressupostos teórico-metodológicos.....	17
2	DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
2.1	Os Direitos Fundamentais.....	25
2.2	Da eficácia dos Direitos Fundamentais.....	34
2.3	O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo.....	38
2.4	Os Direitos Fundamentais e as Políticas Públicas.....	44
3	JUSTIÇA E PODER JUDICIÁRIO.....	51
3.1	A justiça como conceito político.....	51
3.2.	O Poder Judiciário.....	56
3.3	O Poder Judiciário no Brasil.....	62
4	DOS DADOS COLHIDOS.....	67
4.1	Da intempestividade processual na Comarca de Sobral.....	67
4.2	Das causas da intempestividade processual.....	80
5	DOS IMPASSES NA EXECUÇÃO E/OU IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE DA TEMPESTIVIDADE PROCESSUAL.....	84
6	CONCLUSÕES.....	98
	REFERÊNCIAS	102

1 INTRODUÇÃO

1.1 DELIMITAÇÃO DO OBJETO

Na atualidade, em lugares cada vez mais importantes se inserem os debates acerca da Duração Razoável do Processo. Vive-se, de forma generalizada, um sentimento social de falência do Poder Judiciário no que pertine à sua capacidade de resolver as demandas que lhes são apresentadas pela população, principalmente, frente a demandas que se arrastam por anos a fio, levando-nos à descrença na capacidade do Estado de exercer seu mister de resolver os conflitos entre as pessoas.

De longe vem a discussão sobre a necessidade de um processo jurisdicional tempestivo que se preocupe, não somente com entregar ao jurisdicionado um julgamento equânime, em cujo bojo tenham se exaurido todos os elementos de busca da verdade dos fatos, com a equitativa atuação das partes envolvidas, mas com também uma solução célere.

Processos que se arrastam por anos, pendentes de resolução, ainda que venham a trazer soluções (decisões) técnico-jurídicas da mais alta qualidade, não se prestam aos fins a que se destinam, quais sejam o de resolver o conflito de interesses, buscando a regulação/pacificação social. A falência desta competência estatal (ou mesmo o simples sentimento de falência) revela-se como evento demasiado perigoso à ordem social, na medida em que pode favorecer práticas de autotutela (fazer justiça “com as próprias mãos”), incorrendo-se, destarte, em sério risco de instauração de um estado de barbárie.

O senso comum parece-nos, hodiernamente, muito seduzido por tal sentimento. Espancar criminosos e menores infratores, violar cotidianamente direitos trabalhistas (das empregadas domésticas, por exemplo) e até mesmo invadir imóveis de forma arbitrária, têm sido práticas cada vez mais simpáticas aos olhos do cidadão comum, eis que não mais confia ao Estado a solução dos seus problemas¹.

É óbvio que a situação da credibilidade do Poder Judiciário envolve uma série de fatores de ordem jurídica e social, contudo, ater-nos-emos neste trabalho tão-somente à efetividade da Justiça através do direito fundamental à duração razoável do processo. Uma justiça demorada é, na realidade, somente um dos temperos de um caldeirão de fatores sociais

¹ Em 18 de fevereiro de 2014 um menor negro que tentava roubar turistas no Rio de Janeiro foi apreendido por populares que o amarraram nu, com uma tranca de bicicleta prendendo-lhe o pescoço em um poste no aterro do Flamengo. Matéria disponível em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/02/menor-agredido-e-presoposte-e-detido-no-rio-apos-assaltar-turista.html>>, acesso em 18 de fevereiro de 2015, às 10h56.

que implicam no descrédito do Poder Judiciário²; porém, será somente este fator o nosso objeto de estudo.

Pois bem, sabendo-se que com o advento da Emenda Constitucional No. 45 de 08 de dezembro de 2004³ a Duração Razoável do Processo passou a ser tratada como um direito fundamental autônomo, e não mais como mero efeito do direito fundamental ao Devido Processo Legal e à Efetividade da Justiça, temos que é dever do Estado não somente garantir que os processos corram de forma tempestiva, mas criar instrumentos que garantam sua tramitação. Ao Estado cabe, pois, inequivocamente a função de formulação e implementação de políticas públicas de controle da tempestividade processual.

Neste sentido, o Conselho Nacional de Justiça tem implementado programas de controle desta celeridade processual, como a estipulação de diversas metas que juntas, têm, basicamente, o objetivo maior de que os juízes julguem mais processos que os que lhes forem distribuídos, evitando o acúmulo de demandas.

Também têm sido implementadas políticas públicas pelo Conselho Nacional de Justiça como a publicação de relatórios de transparência (Justiça em Números), bem como plataformas eletrônicas de acompanhamento da atividade jurisdicional nas diversas serventias do país (Justiça Aberta – para acesso através do site http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta), tudo com vistas a monitorar e mapear a atividade dos juízes e dos órgãos jurisdicionais, identificando-se as fraquezas do Poder Judiciário, permitindo uma atuação planejada no sentido de dar maior efetividade aos direitos dos cidadãos.

Entretanto, não obstante os avanços constatados pela atuação do Conselho Nacional de Justiça, parece-nos cada vez mais presente o sentimento social (senso comum) de que as demandas judiciais ainda demoram tempo demais para serem resolvidas.

O despertar para essa investigação adveio, além do latente sentimento de morosidade que arrebatava os operadores que militam no Judiciário Sobralense, da análise da entrega da prestação jurisdicional nas Varas Cíveis da Comarca de Sobral no período compreendido entre o meses de fevereiro do ano de 2012 a dezembro de 2014, com foco,

²A pesquisa de confiança nas instituições realizada em 2013 demonstrou que naquele ano o Poder Judiciário obteve o menor percentual de confiança dos brasileiros nos últimos 5 anos. Segundo a pesquisa, somente 46% dos brasileiros confiam no Poder Judiciário. Pesquisa disponível em <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>>, acesso em 18 de fevereiro de 2015, às 12h29.

³Alterou a redação do art. 5º, inserindo em seu inciso 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”

unicamente, na questão da satisfação do direito fundamental dos cidadãos à duração razoável do processo.

Isto porque foi sob o argumento da necessidade de melhor assegurar a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação e a efetiva prestação jurisdicional, que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará publicou em 15 de abril de 2010, no Diário da Justiça No. 069, a Resolução No. 07/2010 que regulamentou e fixou as competências das 6ª e 7ª Varas da Comarca de Sobral, então criadas pela Lei Estadual No. 14.407 de 15 de julho de 2009. Em fevereiro do ano de 2012 foi publicada a Portaria No. 03/2012, da lavra do Sr. Diretor do Foro da Comarca de Sobral estabelecendo os critérios para a distribuição de processos para as novéis 3ª vara cível e 3ª vara criminal (novas denominações das 6ª e 7ª varas).

Ou seja, somente a partir do mês de fevereiro de 2012 a 3ª Vara Cível da Comarca de Sobral, de fato, passou a exercer sua atividade jurisdicional, razão pela qual o interregno verificado tem por marco o mês de fevereiro de 2012 e o período compreendido até o mês de dezembro do ano de 2014.

É sabido que muitos fatores devem influir na entrega tempestiva da prestação jurisdicional, sendo a criação de novas varas nas diversas comarcas medida que certamente sinaliza neste sentido.

O presente trabalho, portanto, a partir da análise da atual situação da entrega da prestação jurisdicional nas Varas Cíveis da Comarca de Sobral, enfrenta as dificuldades experimentadas pelo Poder Judiciário na entrega de uma solução célere e adequada para os conflitos.

Propõe-se a identificar e analisar as políticas públicas envidadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará no sentido de cobrar celeridade e produtividade na atuação dos magistrados. É que compulsando os números colhidos na Plataforma do Programa “Justiça Aberta”, do Conselho Nacional de Justiça⁴, verificamos que no período de fevereiro de 2012 a dezembro de 2014, para as três varas cíveis da Comarca de Sobral, foram distribuídos 12.738 novos processos, enquanto que em tal período verificou-se um arquivamento definitivo de apenas 6.885 processos.

Tais números revelam-se demasiado preocupantes, eis que sugerem que, mesmo após a implantação da 3ª Vara Cível, providência que deveria ter implicado na agilidade da

⁴ http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta

resolução das demandas processuais, tenha-se verificado um acúmulo de 5.853 processos nas prateleiras das serventias judiciárias nos três anos estudados.

Esta análise preliminar dá conta de que o número de processos que são distribuídos (processos novos) tem sido, ano a ano, maior que o número de processos finalizados (processos arquivados definitivamente), fato que revela fortes indícios de que os processos têm se acumulado e que as demandas têm, de fato, sido intempestivas.

Quais os impasses enfrentados pelo Poder Judiciário na adoção/execução de políticas públicas de controle da tempestividade processual? Existe política pública de promoção da celeridade processual em execução pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará? Caso exista, está sendo eficaz o controle da tempestividade processual pelo Tribunal de Justiça do Estado Ceará? O estudo proposto, como se vê, não se volta para a avaliação da implantação da 3ª Vara Cível da Comarca de Sobral como medida bastante para assegurar aos jurisdicionados sobralenses seu direito fundamental a um processo tempestivo, mas, sob um ponto de vista jurídico, histórico e principalmente social, entender quais os problemas enfrentados pelo Estado na consecução desse serviço público. É preciso particularizar o caso de Sobral.

Esta investigação trabalhará as seguintes categorias: Direitos Fundamentais, Justiça, Poder Judiciário e Políticas Públicas e apresentará como objetivo geral analisar as condições e os eventuais impasses enfrentados pelo Poder Judiciário na implementação/execução de políticas públicas de controle da Duração Razoável do Processo.

Os objetivos específicos serão: conhecer os impasses enfrentados pelo Poder Judiciário na adoção/execução de políticas públicas de controle da tempestividade processual; pesquisar se existe política pública de promoção da celeridade processual em execução pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, tendo como referência as Varas Cíveis da Comarca de Sobral; e desvendar, caso exista, se essa política está sendo eficaz no controle da tempestividade processual pelo Tribunal de Justiça do Estado Ceará, tomando por base as varas cíveis da Comarca de Sobral.

1.2. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS.

Para alcançar os objetivos da presente pesquisa, e com o intuito de proporcionar uma investigação rica em conteúdo, o presente trabalho consistirá em uma pesquisa inicialmente bibliográfica, mediante uma seleção de autores e de textos, tudo com uma preocupação em se obter reflexões capazes de oferecer uma visão ampla e atualizada sobre o

referido tema, demonstrando os diversos entendimentos doutrinários que o envolvem. Em segundo momento, serão analisados documentos, coletados dados e estatísticas com vistas a compreender os dados sociais investigados.

Para estabelecer um marco teórico acerca do problema, trataremos, inicialmente dos fundamentos da duração razoável do processo como direito fundamental autônomo e da necessidade da formulação de políticas públicas que garantam esse direito.

É que por muitos anos o tempo foi objeto de estudo relegado pelos processualistas pátrios, em que pese o seu estudo remontar à antiguidade⁵, ganhando contornos importantes, principalmente na literatura pátria, por ocasião da Emenda Constitucional Nº 45 que o incluiu no rol do art. 5º da Constituição Federal, erigindo-o, agora sem qualquer contestação, à categoria de direito fundamental autônomo.

Até então, estudar a celeridade processual era tão-somente aludir a um efeito indissociável do Princípio do Devido Processo Legal, para o qual um processo justo seria um processo que caminhasse em um mínimo período de tempo possível, mas que se permitisse às partes, em situação de igualdade, a participação no processo.

Parece-nos, hoje, incontroverso na doutrina que a duração razoável do processo se trata de um direito fundamental autônomo. É o que ensina JOBIM (2012, p. 70):

“É a ocasião de o referido princípio finalmente conquistar sua posição como direito fundamental autônomo, retirando as amarras de ser considerado como apenas uma subespécie e ser estudado como os princípios constitucionais do mesmo escalão, tais como o devido processo legal, o acesso ao Poder Judiciário, o do contraditório e o da ampla defesa. Por essas e outras razões que se verá no transcorrer deste estudo, não pode mais o direito fundamental á duração razoável do processo ser reduzido a um mero acessório do princípio da efetividade processual, como será estudado posteriormente”.

Desta forma, tratando-se de direito fundamental a duração razoável do processo, a sua eficácia depende essencialmente de ações positivas por parte do Estado.

Em um primeiro momento, a eficácia dos direitos fundamentais dependia de uma prestação negativa por parte do Estado na medida em que esses direitos, inicialmente ligados

⁵Dimas Ferreira Lopes afirma que as antigas civilizações (Babilônia, Egito, Grécia, Índia e Hebreus) nenhuma delas se preocupou em fixar limites temporais para a duração dos processos, o que somente foi notoriamente feito pela civilização romana. Entretanto, tal fato não negaria que as demandas corresse com a agilidade que a tradição oral e escrita daquelas civilizações sugere. (LOPES, Dimas Ferreira. Celeridade do Processo como garantia constitucional – estudo histórico-comparativo: constituições brasileira e espanhola. In: FIUZA, Cezar (Org.). *Direito processual na história*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 288.)

às liberdades individuais, se tratavam na verdade de direitos oponíveis aos arbítrios do Estado. Assim, o cidadão tem o direito de que o Estado não intervenha indevidamente na sua intimidade, na sua liberdade, na sua honra etc.

Mas em se tratando de direitos de natureza processual, impossível dissociar a plena eficácia desse direito à exigência de políticas públicas por parte do Estado que visem criar mecanismos de controle da tempestividade processual, sob pena de se incorrer em violação ao dito direito fundamental. Assim, a efetividade desse direito depende, fundamentalmente, de uma prestação positiva por parte do Estado. Importante a lição de George Marmelstein neste sentido:

*“Para ser mais claro: todo direito fundamental gera o dever de respeito, proteção e promoção, ou seja, o Estado tem o dever de respeitar (não violar o direito), proteger (não deixar que o direito seja violado) e promover (possibilitar que todos usufruam o direito) [...] Por fim, resta ainda o dever de proteção, que obriga que o Estado adote medidas concretas capazes de possibilitar a fruição dos direitos fundamentais para aquelas pessoas em situação de desvantagem socioeconômica, desenvolvendo **políticas públicas e ações eficazes** em favor de grupos desfavorecidos. Em outros termos: o Estado tem a obrigação de desenvolver normas jurídicas para tornar efetivos os direitos fundamentais.”* (MARMESLSTEIN, 2009. p. 287)

Em julgamento no Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras⁶, a Corte Interamericana de Direitos Humanos também sinalizou pela necessidade de políticas públicas efetivas por parte do Estado a fim de que possibilite aos cidadãos a fruição dos direitos fundamentais (humanos):

“a obrigação de garantir o livre e pleno exercício dos direitos humanos não se esgota com a existência de uma ordem normativa dirigida a fazer possível o cumprimento desta obrigação, mas que comporta a necessidade de uma conduta governamental que assegure a existência, na realidade, de uma eficaz garantia do livre e pleno exercício dos direitos humanos.”

Desta forma, podemos depreender que o simples contemplar no texto constitucional de dispositivo que assegura a duração razoável do processo como sendo um direito fundamental não se faz bastante se também não se fizerem presentes políticas públicas efetivas por parte do Estado no sentido de assegurar esse direito.

A omissão do Estado na promoção de políticas públicas que garantam efetividade a esse direito constitui flagrante ilicitude, podendo ensejar, inclusive, responsabilidade civil.

⁶Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentença de 29 de julho de 1988, Série C n° 4, par. 167 e 168. Disponível em <<http://institutoavantebrasil.com.br/sentenca-caso-velasquez-rodriguez-vs-honduras-2/>>, acesso em 19 de fevereiro de 2015, às 23h19.

Neste sentido, estamos certos de que a implantação da 3ª Vara Cível da Comarca de Sobral se tratou de ação positiva no sentido de garantir a tempestividade processual⁷, contudo, tal fato nos suscitou curiosidade na análise da existência e eficácia de eventuais políticas públicas de controle da tempestividade processual, já que domina o senso comum o sentimento de morosidade nas demandas cíveis sobralense no período indicado.

O ponto de partida para a presente investigação foi a análise dos dados estatísticos oficiais disponíveis pelo Conselho Nacional de Justiça, e complementados por outros dados fornecidos pelo Setor de Distribuição da Comarca de Sobral, das Secretarias de Vara do Fórum de Sobral, a fim de identificar o número de ações novas (distribuídas) ao longo do triênio estudado (fevereiro de 2012 a dezembro de 2014), bem como o número de arquivamentos definitivos de processos, a fim de mapear o fluxo de demandas e a efetiva entrega da prestação jurisdicional.

Sabemos, entretanto, que muitos elementos também não de ser observados para a verificação deste fluxo, como o número de remessas de processos à instância superior, a redistribuição de processos, bem ainda o número de execuções em trâmite nas varas, fatores que influenciam diretamente na atividade jurisdicional.

Outros elementos que não influenciam diretamente no objetivo deste trabalho e por isso não foram coletados na presente investigação, mas que merecem registro a fim de que possamos mapear eventual falha na entrega tempestiva da prestação jurisdicional, seria o número de atendimentos dos juízes aos advogados, o número de audiências realizadas, a quantidade de servidores e de juízes, bem ainda o número de comarcas pelas quais os juízes das varas cíveis sobralense também respondem, haja vista que as atividades acima descritas implicam na divisão de atenção dos responsáveis pela celeridade do processo.

A coleta desses dados terá por objetivo constatar a real ocorrência de morosidade processual, afastando eventualmente o sentimento (senso comum) de que as demandas, de fato, demoram exacerbadamente a serem desfechadas nas varas cíveis de Sobral, constituindo uma premissa cientificamente responsável sobre tal situação. Ao constatarmos que é inequívoca a presença do acúmulo de processos nas prateleiras, distribuindo-se mais processos que os que são definitivamente arquivados, verificaremos sinais importantes da

⁷Conforme mencionamos alhures, a Portaria Nº 07/2010 da lavra do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, encontra-se motivada na necessidade de assegurar a tempestividade processual, assim dispo: “*CONSIDERANDO o disposto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, que assegura a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação e a efetiva prestação jurisdicional...*”

ocorrência de morosidade processual, passando essa do plano do senso comum para uma constatação empírica, verdadeiramente.

Entretanto, o foco da investigação, aponta para a identificação das eventuais políticas públicas de controle da duração razoável do processo e os possíveis problemas enfrentados pelo Poder Judiciário no Estado Moderno.

Inegável a necessidade de Políticas Públicas a serem desenvolvidas mesmo pelo Poder Judiciário.

Isto afirmamos porque no Estado Moderno, muito embora em um primeiro momento, com o surgimento da burguesia e com a Revolução Francesa tenha-se pregado a existência de um Estado Mínimo para atender a lógica capitalista, não se há de duvidar que passou-se a privilegiar em momento posterior a existência de estruturas jurídicas de Estado que seguissem uma lógica racional.

É dizer que com as ideias pregadas pelo Iluminismo, principalmente, passou-se a estágio social de um domínio da razão, onde esta passa a se configurar como elemento importante de legitimação das estruturas de poder. Legítimo, portanto, seria o poder que emanasse de uma estrutura lógica que pudesse ser explicada pela razão (Max Weber).

Neste contexto, verificamos que a existência de uma burocracia nas estruturas de Estado passam a sugerir o elemento racional para a legitimação do Poder Estatal, ao passo que, se ela se apresenta de modo isolado, apartada dos elementos de participação popular efetiva, seduz-se pelo autoritarismo, nas lições de Simon Schwartzman:

“Assim como a dominação racional-legal pode degenerar em totalitarismo burocrático, é possível para este tipo de burocracia subsistir somente com seu componente racional, mas sem seu componente legal. Este é, em uma palavra, o elo teórico que faltava para a compreensão adequada dos sistemas políticos neopatrimoniais: a existência de uma racionalidade de tipo exclusivamente “técnico”, onde o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente. A importância deste conceito para o estudo e o entendimento de sistemas políticos atuais que não os das democracias ocidentais é óbvia.” (SCHWARTZMAN, 2007. pp 102, 103.)

Não se pode olvidar que o Poder Judiciário, por sua própria natureza, tende ao autoritarismo, na medida em que se funda em elementos estritamente técnicos, burocráticos. Seus membros são, na sua grande maioria, investidos nos cargos através de uma meritocracia, sem qualquer participação popular (excetue-se, por óbvio, as nomeações para o Supremo Tribunal Federal e as escolhas de desembargadores através do quinto constitucional etc.).

Esse cenário, fruto também de uma herança histórica que pode implicar na existência de valores e técnicas sedimentadas no âmbito do Poder Judiciário, pode estar impedindo a adoção de políticas públicas arrojadas de promoção de direitos, dentre os quais o da duração razoável do processo.

A base empírica que fundamentará esse debate, como afirmado acima, serão os dados referente a atuação das varas cíveis da Comarca de Sobral no triênio 2012-2014, tabulado adiante, onde estudaremos a postura do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará no combate a intempestividade do processo e os impasses que enfrenta. Estamos cômescios de que essa análise pode apresentar um importante diagnóstico da dificuldades enfrentadas no âmbito do referido tribunal.

Esta dissertação está organizada em cinco capítulos. No seu primeiro capítulo são apresentados a delimitação do objeto e os pressupostos teóricos-metodológicos.

O segundo capítulo trata da apresentação dos direitos fundamentais e sua relação com as políticas públicas, notadamente para possibilitar um norte conceitual dos direitos fundamentais e na exposição dos problemas enfrentados no estudo na eficácia desses direitos. Também se almeja na revisão bibliográfica fundamentos para uma caracterização do direito à duração razoável do processo como direito fundamental e, como tal, fonte de políticas públicas pelo Estado.

Em seguida, na terceira parte do trabalho, busca-se estudar a Justiça e o Poder Judiciário, notadamente para, a partir de um conceito político de justiça, compreender qual o papel do Poder Judiciário na sua promoção. No mesmo capítulo, com a finalidade de entender as estruturas do Poder Judiciário Brasileiro, faz-se breve digressão sobre a história do Poder Judiciário no Brasil.

O capítulo quarto dessa dissertação apresenta os dados que foram colhidos na pesquisa, demonstrando indicadores e concluindo sobre a intempestividade processual na Comarca de Sobral no triênio estudado, indicando, ainda, algumas causas dessa intempestividade.

Posteriormente, no quinto capítulo, apresenta-se os impasses experimentados pelo Poder Judiciário na implementação/execução de políticas públicas de controle do tempo do processo de uma forma crítica, sempre em cotejo com estudos já realizados em situações semelhantes e posicionamentos do estado da arte.

O sexto capítulo sexto e último capítulo apresenta as conclusões sobre a investigação, apresentando alguns dos impasses enfrentados pelo Poder Judiciário na execução das políticas públicas de combate à intempestividade processo, revelando-o como

um Poder ainda impregnado de uma herança histórico-cultural-social de dependência funcional, ainda incapaz de se perceber de como órgão político protagonista de políticas públicas.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.

A temática dos direitos fundamentais tem cada vez mais ganhado relevância nas discussões entre estudiosos, notadamente pela demasiada importância que tais direitos assumem na estrutura jurídico-social no Estado Moderno.

É sabido que o Estado Moderno surge, historicamente, em um cenário de contraponto a um estado autoritário, no qual a vontade do governante não encontrava limite em qualquer instrumento político. Some-se a isso o desenvolvimento de uma nova classe social economicamente abastada, mas cujos interesses não se viam representados no poder político. Logo, os precursores do estado constitucional democrático estreiam impregnados com a tônica da criação de um sistema/instrumento político que, ao mesmo tempo em que contivesse os abusos estatais, garantindo um mínimo de segurança jurídica e um maior acesso ao poder, também garantisse aos cidadãos aspectos mínimos que se lhes possibilitem a fruição da vida com um mínimo de dignidade.

De tal premissa pode-se perceber claramente o destaque axiológico dos direitos fundamentais na estrutura do Estado Democrático de Direito. Não se tratam de direitos previstos na ordem jurídica cuja coercitividade possa ser comparada a qualquer outra regra normativa, mas de grupo de direitos cujo conteúdo, para além da mera coercitividade, deve servir de inspiração a todo o ordenamento e, mais que isso, como valores fundadores de toda a ordem jurídica.

Os direitos fundamentais, pois, seriam normas jurídicas de índole constitucional em cujo conteúdo se contemplam matérias afetas à limitação do poder e à dignidade da pessoa humana e que, pela importância axiológica que encerram, emitem comandos valorativos que fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico (MARMELSTEIN, 2009. P. 20).

Mas não se olvide que a importância dos direitos fundamentais exorbita os limites do ordenamento jurídico. Por tratar de matérias que, em verdade, constituem a própria essência do estado democrático, referidos direitos acabam por funcionar como verdadeiros guias à atividade estatal. Não se trata somente de direitos oponíveis ao Estado - ou a quem quer que seja - na via judicial, mas de direitos que dependem, para sua eficácia, de uma ação concreta daquele (LOPES, 1994 P. 257).

Assim, os direitos fundamentais, para além de um grupo de regras jurídicas, devem servir, também, de diapasão à atividade estatal na consecução dos objetivos e matrizes do estado democrático, devendo servir, pois, como fontes inafastáveis da criação e execução de políticas públicas.

2.1 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

Uma exposição didática, com fins de permitir uma melhor compreensão do tema, nos sugere algumas considerações de natureza histórica e conceitual sobre os Direitos Fundamentais (não dá para afastar, neste caso, uma abordagem sem a outra). É certo, outrossim, que o debate científico acerca de referidos aspectos são extremamente acalorados e amplos, de tal forma que a intenção neste capítulo não é, nem de longe, a abordagem exauriente do tema, mas tão-somente a exposição de elementos conceituais e delineadores da discussão sobre tal categoria, a fim de permitir o melhor entendimento do tema proposto neste trabalho, bem ainda alcançar os objetivos da pesquisa.

Como já mencionamos, o estudo do conceito dos Direitos Fundamentais é, em verdade, ao menos em parte, o estudo da evolução do instituto. Mais que um mero colacionamento de elementos conceituais, pensamos que para se alcançar uma melhor compreensão terminológica do instituto devemos rápida digressão acerca da origem dos direitos fundamentais e sua evolução até a modernidade.

Antes, porém, de imergirmos na abordagem histórica, prevenimos que a terminologia “Direitos Fundamentais” por vezes é usada como sinônimo de tantas outras como “Direitos Humanos”, “Direitos Humanos Fundamentais”, “Direitos do Homem” etc. É importante perceber, no entanto, que cada conceituaçãovisa focar um aspecto diferente do objeto de proteção da norma. Explicamos.

A terminologia “Direitos Humanos”, em verdade, enfoca o aspecto supra-estatal, ou seja, revela-se mais apropriado para a discussão dos direitos em âmbito internacional, enquanto objeto de tratados, convenções ou acordos entre Estados. Doutro lado, a terminologia “Direitos Fundamentais” reporta-se a uma abordagem interna, que tem por estudo a Ordem Constitucional de um Estado. Exemplificando, ao analisarmos o direito à liberdade como um Direito Humano, estaríamos enfocando referido direito sob a ótica de sua proteção internacional, ou seja, como os Estados Nacionais estariam se interrelacionando para garantir esse direito das pessoas. Doutra banda, se analisamos a liberdade enquanto Direito Fundamental, estaríamos voltando o foco do estudo para o sistema nacional de proteção e garantia da liberdade, ou seja, como se percebe a liberdade no sistema constitucional brasileiro.

Não nos parece relevante ao estudo proposto o aprofundamento conceitual das terminologias “direitos fundamentais humanos” e “direitos do homem”, eis que pouco acrescentará à premissa conceitual que pretendemos formar para a compreensão do tema

investigado. É que na primeira terminologia, enfoca-se que a ideia de que “direitos humanos fundamentais” são aqueles direitos humanos – assim reconhecidos pela ordem internacional – que se encontram positivados nos textos constitucionais dos estados nacionais; enquanto que na segunda terminologia, um conceito simpático ao jusnaturalismo, reporta-se a direitos que são inerentes às pessoas pelos simples fatos de serem humanos, independente de estarem ou não positivados em qualquer norma, seja nacional ou internacional.

Perceba-se, no entanto, que Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, em que pese se tratem de conceitos distintos, se apresentam de forma interligada e, por isso, muitas vezes apresentados por muitos como sinônimos. Talvez por tratem de categorias que apresentam a mesma “matéria prima”, mas que enfocam diferentes âmbitos de proteção. Os Direitos Humanos guarda relação com os documentos internacionais (direito internacional: tratados, convenções etc.), enquanto que os Direitos Fundamentais são os direitos do ser humano que se encontram reconhecidos e positivados na Ordem Constitucional Positiva do Estado (SARLET, 2005. pp 35/36).

Neste trabalho, nos reportaremos especificamente ao estudo dos Direitos Fundamentais, na específica definição acima proposta. Não buscaremos identificar um direito à Razoável Duração do Processo em um contexto internacional, tampouco a existência – ou não – de um sistema internacional de proteção a esse direito, mas de como esse direito se encontra positivado na legislação pátria, como ele se identifica como Direito Fundamental e quais as discussões acerca de sua eficácia.

A abordagem proposta, outrossim, não nega a existência de um direito internacional (Humano) à Razoável Duração do Processo⁸, mas tão-somente redireciona o estudo para a forma como se encontra positivado referido direito na Ordem Jurídica interna.

⁸O art. 25 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) prevê a celeridade processual como Direito Humano. Vejamos:

“1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízos ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

2. Os Estados-Partes comprometem-se:

a) a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpusse tal recurso;

b) a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e

c) a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competente, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso.”

No Caso “Ximenes Lopes x Brasil”, sentença datada de 04 de julho de 2006, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Estado Brasileiro por, dentre outras violações, ofensa ao art. 25 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a saber, por intempestividade processual.

Pois bem, ao viajarmos na história a fim de buscar as origens dos direitos fundamentais, percebemos que a sua evolução coincide, em muitos aspectos, com o surgimento e evolução do Estado Democrático de Direito. Citando K. Stern, Ingo Sarlet chega a afirmar que:

“Neste contexto, há que se dar razão aos que ponderam ser a história dos direitos fundamentais, de certa forma (e, em parte, poderíamos acrescentar), também a história da limitação do poder.” (SARLET, 2005. P. 42).

Neste sentido, em que pese os posicionamentos divergentes, parece-nos mais coerente atrelar o surgimento dos direitos fundamentais ao aparecimento dos Estados Constitucionais, notadamente com as sucessivas declarações de direitos dos novos Estados americanos. Entretanto, não se há de negar precedentes importantíssimos desde a antiguidade que, longe de se reportarem a quaisquer modalidades de direitos fundamentais, ainda que da forma mais rudimentar, foram moldando as estruturas de poder, bem como o pensamento filosófico da época, até que se evoluísse para a configuração visualizada na Declaração de Direitos do Povo da Virgínia, de 1776 e a Declaração Francesa, de 1789.

Valoroso *start* para o pensamento sobre os Direitos Fundamentais foi dado pelo cristianismo, notadamente pelas disposições do Antigo Testamento. Nas Escrituras se ensina que o homem, como feito à imagem e semelhança de Deus, deve ser o centro das coisas, pois que representa o ápice da criação divina. A abordagem acerca da igualdade e dignidade entre os homens e para os homens, reforçam ainda o semeio de valores afetos aos direitos fundamentais. Na cultura greco-romana, o estoicismo também chega a reforçar a ideia de igualdade entre os homens, sendo certo que, no cristianismo a igualdade entre os homens seria perante a Deus.

No entanto, apesar das ideias acima, ainda não se podia falar, naquela época, ainda que mais minimamente, de um sistema de direitos fundamentais, uma vez que as ideias acima disseminadas se davam somente no campo da moral (religiosa e filosófica), não havendo ainda um sistema de proteção legal a tais valores.

No curso da idade média, pontualmente, sobretudo no âmbito filosófico, começaram a proliferar pensamentos que implicariam na evolução da ideia de direitos que seriam inerentes à condição humana, e que suplantariam, inclusive, qualquer ordem positivada. O primeiro desses expoentes seria Santo Tomás de Aquino que afirmava a existência de uma ordem natural, que seria inerente à própria condição de pessoa humana, de importância tal que, caso a ordem positiva desobedecesse referida ordem natural, em casos

extremos, poderia justificar o exercício do direito de resistência por parte da população (SARLET, 2005. p.45).

Ao longo da idade média, diretamente influenciado pelo pensamento religioso, prolifera a ideia de um direito natural (jusnaturalismo), que, notadamente a partir do século XVI para por um processo de racionalização, passando a ser chamado por muitos de jusracionalismo (SARLET, 2005. p.45).

A esta altura, século XVII, já era dominante a ideia de um direito natural, inerente à condição humana e que não necessitava de nenhuma positivação para se ver vigente. Era inalienável. A existência dessa ordem natural não se vinculava ao credo ou religião de quem quer que fosse, bastando para tanto sua condição de pessoa humana. Por isso, restava inconcebível que a autoridade não tivesse, também, que se submeter a tais direitos.

Importantes pensadores contribuíram nessa fase, dentre os quais citamos H. Grócio, Samuel Pufendorf, John Milton e Thomas Hobbes. Estes cuidaram de alavancar o pensamento contratualista e a importância dos direitos naturais do homem, culminando com a assinatura de diversas cartas de direitos pelos monarcas da época (na Inglaterra) que, registre-se, longe, também, se encontravam de se afirmarem como qualquer indício de direito fundamental, uma vez que tais cartas, tão-somente, limitavam-se a conceder privilégios a determinados grupos da nobreza. Contudo, ao contemplar matérias como proteção à liberdade e à prisão arbitrária, direito de propriedade, dentre outros, mormente por limitar de alguma forma o poder do monarca, referidos documentos ganham relevo na formação do pensamento dos direitos fundamentais.

Merece registro o pensamento de John Locke que no séc. XVIII foi grande influenciador do pensamento iluminista francês. Explicando isso, colocamos a lição de Ingo Sarlet:

“foi também a contribuição de doutrinária de John Locke (1632-1704), primeiro a reconhecer aos direitos naturais e inalienáveis do homem (vida, liberdade, propriedade e resistência) uma eficácia oponível, inclusive, aos detentores do poder, este que, por sua vez baseado no contrato social, ressaltando-se, todavia, a circunstância de que, para Locke, apenas os cidadãos (e proprietários, já identifica ambas situações) poderiam valer-se do direito de resistência, sendo verdadeiros sujeitos, e não meros objetos do governo.” (SARLET, 2005. P.47)

Muitos outros pensadores influenciaram diretamente o pensamento iluminista, tais como Tomas Paine, Rousseau e Kant. Mas este último é que se considera o marco conclusivo para os direitos humanos, diante da efervescência do pensamento na época (BOBBIO, cit p. SARLET, 2005. p. 47). Para Kant, a liberdade se afigura como direito humano inalienável e

que suplanta a todos os outros. Sob premissa contratualista, afirma Kant que o indivíduo somente estaria obrigado a obedecer à lei, e a essa somente se tiver dado expressamente seu consentimento livre.

Não obstante a toda essa evolução do pensamento jurídico e filosófico, que ganha força importante sobretudo com o iluminismo, e sem, obviamente, que se negue a importância que tais pensamentos tiveram na formação de uma dogmática sobre os direitos fundamentais, estes direitos somente passam efetivamente a existir em formato aproximado com o que temos hodiernamente quando surge a tutela de tais direitos pela ordem jurídica positiva dos países.

De fundamental importância foi a formulação de um pensamento filosófico e a elaboração de toda uma doutrina acerca dos direitos fundamentais, isso é inegável. Contudo, se se pode apontar um marco temporal para o surgimento dos direitos fundamentais, certamente, tal evento se verifica no momento em que os Estados Nacionais passam a positivar em seus ordenamentos as disposições sobre direitos fundamentais.

Nesta linha, temos como marcos históricos a Declaração dos Direitos do povo da Virgínia, em 1776, e a Declaração Francesa, de 1789. Pela primeira vez⁹, verificamos a incorporação de direitos e liberdades a uma Ordem Constitucional, com supremacia e garantia de justiciabilidade.

A partir de então, da incorporação, pois, de direitos e liberdades individuais (fundamentais), cujo conteúdo reportam-se à condição de pessoa humana (dignidade) e à limitação aos poderes do Estado, às ordens constitucionais dos Estados Nacionais, passamos a verificar uma evolução/transformação dos referidos institutos que, como passaremos a discorrer, foi-se moldando às diferentes fases do desenvolvimento social.

Falando sobre essa mutação dos direitos fundamentais, no que tange ao seu conteúdo, eficácia, titularidade e tutela, Karel Vasak, em sua aula inaugural no Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo (1979), inspirando-se nos tríplices valores da Revolução Francesa – liberdade, igualdade e fraternidade – designou de “gerações” os três (primeiros) estágios evolutivos dos direitos humanos e fundamentais. Seriam as primeira, segunda e terceira gerações de direitos fundamentais.(MARMELSTEIN, 2009. p. 40)

A terminologia “gerações” de direitos fundamentais não é a única utilizada para designar esses estágios da evolução da categoria. Termos como “famílias”, “naipes” e

⁹A doutrina diverge acaloradamente acerca da origem dos direitos fundamentais. Parte atribui o pioneirismo à Declaração dos Direitos do povo da Virgínia (1776), parte à Declaração Francesa (1789). Recomendamos a leitura de SARLET (2005, p. 51) para entender os motivos da divergência. Entretanto, é inequívoca a influência mútua que tais declarações exerceram uma sobre a outra, sendo despiendo, a nosso sentir, descobrir efetivamente a qual seria dada a titulação de pioneira no surgimento dos direitos fundamentais.

“dimensões” de direitos fundamentais também têm sido utilizados pelos estudiosos. Entretanto, verifica-se claramente uma preferência entre a doutrina nacional – e porção considerável da internacional – por esta última terminologia, graças à grande (e justa) influência do pensamento de Paulo Bonavides no constitucionalismo brasileiro. O jurista faz severas críticas ao termo “gerações” por entender que o vocábulo sugere a substituição de um grupo de direitos por outro ao longo da história, ofuscando a percepção de que as “gerações” de direitos fundamentais seriam frutos de uma evolução cumulativa, complementar, e não substitutiva. Por isso, prefere a utilização do termo “dimensões”, em vez de “gerações” (BONAVIDES, *apud* SARLET in: LINHARES e MACHADO SEGUNDO, 2016. p. 388).

A primeira dimensão dos direitos humanos e fundamentais seria aquele grupo de direitos relacionados aos direitos individuais e políticos (*liberté*). Por alguns chamados também de “liberdades públicas”¹⁰ e de origens nas revoluções burguesas, encontram-se relacionados à exigência de uma prestação negativa por parte do Estado (matriz Liberal), no sentido de garantir ao cidadão proteção contra a privação arbitrária da liberdade.

Relaciona-se, também, essa dimensão com direitos de ordem econômica e com o acesso ao Poder (participação política), como, por exemplo, direitos como liberdade de iniciativa, livre disposição da propriedade, liberdade de associação, direito de voto, direito de reunião, direito de participação e criação de partidos políticos, dentre outros.

Importante citar que essa primeira dimensão de direitos surge concomitante à aparição do Estado Constitucional, em combate à figura de um Estado autoritário cuja figura era muito mais assemelhada a um inimigo público, que propriamente ente cujo fim seria o bem estar social.

É que tratava-se de época em que o autoritarismo do estado tolhia completamente toda e qualquer liberdade dos indivíduos que, destituídos de qualquer autonomia para ir ou vir, não podiam sequer escolher sua própria religião. Viviam em um cenário de extrema insegurança jurídica, eis que ficavam à mercê da vontade do Rei, este cujo poder não se submetia a qualquer limite senão o de Deus. Era implacável na aplicação da Justiça Penal, com a aplicação de julgamentos secretos que quase sempre culminavam com penas cruelíssimas.

Os direitos de primeira dimensão, pois, atuam justamente na contenção a esses arbítrios estatais.

¹⁰Dentre tantos outros, podemos citar na doutrina pátria Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que utiliza referida nomenclatura. (FERREIRA RILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 9 Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 15).

Contudo, essa concepção de um Estado-inimigo vai paulatinamente se modificando, ao passo em que surgem os direitos de segunda dimensão, a saber os relacionados às questões sociais. Principalmente com o fomento das atividades urbanas pela Revolução Industrial (séc. XIX) e o êxodo rural peculiar a tal período, e conseqüentemente o aumento populacional das cidades, passaram-se a identificar direitos que teriam relação não mais com um Estado que deveria adotar prestação negativa, mas agora de um ente que deveria agir positivamente no sentido de garantir aos cidadãos condições mínimas para a fruição da vida em sociedade. Seriam os direitos relacionados à igualdade (*égalité*).

Neste sentido, interessante a lição de André Ramos Tavares ao afirmar que:

“com a filosofia social o Estado se converteu em amigo, obrigado que estava, a partir de então, a satisfazer as necessidades coletivas da comunidade.

Trata-se, com essa nova dimensão, não de se proteger contra o próprio Estado, mas sobretudo, de elaborar um rol de pretensões exigíveis do próprio Estado, que passa a ter de atuar para satisfazer tais direitos.”
(TAVARES, 2013. pp. 352, 353)

O contexto histórico era o da concentração dos bens de produção na mão de uma pequena classe social que acumulava riqueza e gozava da prosperidade econômica típica da *Belle Époque*, enquanto que nas cidades amontoavam-se pessoas sedentas por trabalho, que se assujeitavam a condições precaríssimas e salários miseráveis, agravando-se severamente os problemas sociais como saúde, moradia, acesso ao trabalho, assistência social etc.

Nesta época, o pensamento filosófico de vários, dentre os quais Karl Marx com o seu *Manifesto Comunista*, propõe o debate sobre a situação da concentração do poder econômico (meios de produção) nas mãos de poucos, cuja tônica, em última análise, seria a idéia de uma igualdade entre todos.

Como contraponto às proposições comunistas, surge a ideia de um novo modelo político, o Estado do bem-estar social (*Welfare State*), no qual o Estado, sem se afastar dos alicerces básicos do capitalismo, a saber a economia de mercado, a proteção à propriedade privada e a livre iniciativa, deve promover uma maior igualdade social e, conseqüentemente, condições de vida digna à população (MARMELSTEIN, 2009. p. 49)

Assim, verificamos que o pensamento sobre a tutela dos direitos fundamentais avança de forma a que se exija do Estado uma prestação negativa no sentido de respeitar as liberdades individuais dos cidadãos, mas também de que aja o Estado positivamente no

sentido de conferir um rol de direitos sociais aos mesmos. Essas dimensões de direitos se acumulam e se aprimoram ao mesmo toque da evolução das questões sociais.

Após a Segunda Guerra Mundial verificou-se um intenso desenvolvimento de um sentimento internacional de solidariedade sobretudo no que pertine às atrocidades vividas pelo holocausto. Esse sentimento conduziu à concepção de que os valores ligados à dignidade da pessoa humana seriam universais e que, portanto, a sua proteção deveria seguir um padrão ético global. Começa-se a desenvolver a terceira geração de direitos (*fraternité*).

Esses direitos estariam relacionados com o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, direito ao meio ambiente, direito de comunicação, dentre outros. Explicando esses direitos citamos André Ramos Tavares:

“São direitos de terceira dimensão aqueles que se caracterizam pela sua titularidade coletiva ou difusa, como o direito do consumidor e o direito ambiental. Também costumam ser denominados como direitos de solidariedade ou fraternidade.” (TAVARES, 2013. p. 353)

É inegável a importância desses direitos para a fruição da vida em sociedade. Outrossim, podemos verificar de forma clara que o surgimento de referidos direitos insere no debate dos direitos fundamentais uma preocupação com sua eficácia. A tutela dos direitos de terceira geração não se resume no laconismo de se exigir do Estado uma prestação positiva ou negativa. Tratam-se de direitos que “inauguram” uma vertente de tutela coletiva que visa não mais somente a manutenção de uma ordem social, mas que reclama por mudanças, posição que colide com a tradição do sistema jurídico de outrora, focado na resolução dos conflitos individuais. Neste sentido, colacionamos a importante lição de Dirceu Aguiar Dias Cintra Jr:

“O processo de tradição normativo-positivista instrumentaliza a despolitização dos conflitos a serviço da manutenção das relações sociais estabelecidas (...) não se presta à abordagem do conflito coletivo, eminentemente político, reivindicatório de mudanças sociais.” (CINTRA JR *apud* TAVARES, 2013. p. 354)

São marcos do surgimento e da consolidação dos direitos de terceira dimensão a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (Pacto de San Jose da Costa Rica) de 1966 e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de mesmo ano.

Há algum tempo a doutrina já se reporta a uma quarta dimensão de direitos humanos e fundamentais, bem ainda a uma quinta e até sexta dimensão de direitos. Mas o posicionamento ainda desperta bastante controvérsia.

É importante atentar para o fato de que, se por um lado as relações sociais têm notadamente evoluído vertiginosamente, e as dimensões de direitos vêm surgindo ao toque da evolução das relações sociais; por outro lado não se pode deduzir que, necessariamente, o surgimento de dimensões de direitos humanos e fundamentais são tão constantes quanto a evolução da sociedade. Explicamos.

Embora a doutrina já reporte ao surgimento de dimensões de direitos fundamentais relacionadas ao ciberespaço, ao surgimento da sociedade tecnológica e da Internet, bem como o direito ao amor, ao dever de cuidado e respeito a todas as formas de vida, bem ainda formas de dominação biofísica geradoras de preconceitos, direito fundamental à água potável etc¹¹, é preciso perceber que todas as demandas relativas aos direitos fundamentais gravitam direta ou indiretamente em torno dos tradicionais e inafastáveis valores da vida, que podem até apresentarem novas roupagens, mas são imutáveis com o tempo (liberdade, igualdade e fraternidade).

É possível que direitos fundamentais reportados por alguns como sendo de quarta, quinta ou sexta dimensão, na realidade se tratem de roupagens diferentes de direitos de primeira, segunda ou terceira dimensão. Contudo, merece destaque a contribuição de Paulo Bonavides acerca da existência de uma quarta geração de direitos. Para ele, a quarta dimensão resulta da globalização dos direitos fundamentais, no sentido de uma universalização dos direitos fundamentais no plano institucional que corresponderia à última fase de institucionalização do Estado Social. Seriam os direitos à democracia, o direito à informação e direito ao pluralismo (SARLET in: LINHARES e MACHADO SEGUNDO, 2016. p. 399).

Comentando sobre a posição de Paulo Bonavides, registramos a reflexão de Ingo Wolfgang Sarlet:

“A proposta de Paulo Bonavides, comparada com as posições que arrolam os direitos contra a manipulação genética, informática, mudança de sexo etc., como integrando a quarta geração, oferece a nítida vantagem de constituir, de fato, uma nova fase no reconhecimento dos direitos fundamentais, qualitativamente diversa das anteriores, já que não se cuida apenas de vestir com roupagem nova reivindicações já deduzidas, em sua maior parte, dos ‘clássicos’ e sempre atuais (desde que devidamente contextualizados e reconstruídos) direitos de liberdade.”(SARLET in: LINHARES e MACHADO SEGUNDO, 2016. p. 399)

¹¹Sobre essas abordagens acerca das novas dimensões de direitos, recomendamos a leitura de: WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução aos Fundamentos de uma Teoria Geral dos “Novos” Direitos*. in: WOLKMER, Antônio Carlos; MORATO LEITE, José Rubens (Org.), *Os “Novos” Direitos no Brasil. Natureza e Perspectivas – Uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*, 2. Ed., São Paulo: Saraiva, 2003; e FACHIN, Zulmar; DA SILVA, Deise Marcelino. *Acesso à água potável. Direito fundamental de sexta dimensão*. Campinas: Millenium Editora, 2011.

Conforme podemos perceber das linhas supra, a evolução dos direitos humanos e fundamentais demonstra sua íntima relação com o Estado do Direito. O pleno respeito aos direitos humanos e fundamentais garantem o bom funcionamento e a sobrevivência do próprio Estado Moderno. Não obstante a isso, não se olvida da existência de ameaças cada vez mais reais aos direitos fundamentais.

Se de um lado existem importantes movimentos para expansão desses direitos é inegável que outros se arregimentam para fulminá-los, movidos nas mais das vezes pelos efeitos da globalização e pela busca de novos mercados. A postura neoliberal, que defende um minimalismo estatal ainda mais extremado que o proposto por Adam Smith, vê, muitas no respeito aos direitos fundamentais um “custo” que certamente implica na diminuição de suas margens de lucro (veja-se por exemplo as hodiernas discussões acerca da reforma trabalhista e a possível supressão de direitos fundamentais dos trabalhadores¹²). Mas estes mesmos algozes olvidam-se que o caos social e a própria proteção aos seus direitos de propriedade somente podem ser garantidos pelo próprio Estado.

Merecem também registro debates referentes às liberdades nos dias modernos, principalmente após a instalação de um “Estado do Medo”, deflagrado com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. A pretexto de eliminar a ameaça terrorista, constantes violações à liberdade e à privacidade das pessoas têm sido perpetradas por vários Estados, principalmente pelos governos norte-americanos, em grave violações aos direitos fundamentais.

Tais afrontas podem gravar seriamente as estruturas dos direitos humanos e fundamentais, ferindo mais gravemente, por certo, o Estado Democrático de Direito.

2.2. DA EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

É inegável a importância que os direitos fundamentais assumem na estrutura do ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito. Porém, apesar de referida importância ser lugar comum na ciência, não é recente a problemática acerca da sua eficácia, debate que, mesmo de longínqua data, afigura-se extremamente atual e controverso.

¹²O presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Rodrigo Maia (DEM) afirmou que a reforma trabalhista proposta pelo Governo Federal era tímida e que a Justiça do Trabalho deveria ser abolida. Em nota, o Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Min. Ives Gandra Martins Filho, se insurgiu contra o pronunciamento do presidente da Câmara e afirmou que a tendência mundial seria a especialização dos ramos do Poder Judiciário. <<http://g1.globo.com/politica/noticia/para-maia-reforma-trabalhista-e-timida-e-justica-do-trabalho-nao-deveria-existir.ghml>>acesso em 11 de março de 2017.

De início, no entanto, cabe-nos fazer rápida digressão para diferenciarmos alguns elementos conceituais acerca da norma jurídica que, por certo, facilitarão o leitor a compreender o tema, bem como servirá de pressuposto conceitual para o desenvolvimento da investigação. É preciso, pois, que se diferenciem os conceitos de vigência e eficácia.

Os dois conceitos, em verdade, se tratam de elementos que caracterizam a norma jurídica, porém têm espectros de aplicação absolutamente distintos.

É que o conceito de vigência tem a ver com a validade¹³ da norma, ou seja, atua no plano do dever ser. É a qualidade que torna a norma existente no plano jurídico e de obediência obrigatória por todos (coercitividade).

A eficácia, todavia, é a característica da norma relacionada com o “ser”, e não com o “dever ser”. Trata da sua aplicabilidade real no seio da sociedade, ou seja de sua real obediência no mundo das coisas.

Exemplificando, podemos citar o caso hipotético de uma norma constitucional que estabeleça que é direito fundamental do cidadão o direito à moradia. Estando referida norma preceituada na Constituição Federal, instrumento normativo aprovado por assembleia nacional constituinte e devidamente publicado, verificamos que referido direito emana de uma norma vigente. Investigar sobre sua eficácia é, na realidade, verificar se o direito à moradia vem sendo, de fato, respeitado no seio da sociedade brasileira.

Pois bem, são diversos contornos que a matéria suscita. É de bom alvitre que registremos a clássica lição de José Afonso da Silva, explicada por Ingo Sarlet:

“De acordo com a concepção clássica de José Afonso da Silva, inobstante a íntima conexão entre ambos os conceitos, há que distinguir entre a eficácia social da norma (sua real obediência e aplicação no plano dos fatos) e a eficácia jurídica, que, segundo sustenta o ilustre publicista pátrio, ‘designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados; neste sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. Possibilidade, e não efetividade’.” (SARLET, 2005. pp. 233, 234.)

Partiremos, então, da premissa conceitual de que a eficácia dos direitos fundamentais, conforme a abordagem que pretendemos dar nessa investigação – e que se

¹³Precisamos registrar que alguns autores chegam a identificar a validade como característica diferente da vigência da norma. Dentre eles, citamos, não como forma de exaurir os posicionamentos sobre o tema, mas tão-somente para tentar enriquecer o debate com a originalidade da construção, a lição do Min. Luis Roberto Barroso (STF), para o qual a validade diferenciar-se-ia da vigência por aquela se tratar de elementos como competência, adequação da forma, licitude e possibilidade do objeto, enquanto que esta reportar-se-ia ao agente, forma e objeto da norma (SARLET, 2005. p. 232).

identifica com o conceito do ilustre José Afonso da Silva – assume as vertentes da eficácia social e jurídica preceituadas pelo conceito acima. Ao analisarmos o problema da eficácia, estaremos nos reportando à aptidão da norma jurídica para gerar seus efeitos desde já (eficácia jurídica), bem como a sua aplicabilidade prática no plano das coisas, no plano social (eficácia social).

A investigação em comento cuida, na verdade, da investigação de um direito fundamental à razoável duração do processo. A análise de sua eficácia social será, verificada quando da apresentação dos dados coletados na pesquisa, momento em que poderemos aferir se tem ou não ocorrido, no objeto da investigação, uma real obediência ou não, no plano fático, de referido direito.

Contudo, a esta altura da investigação, pensamos que se faz necessário debruçarmos-nos acerca da eficácia jurídica da norma, ou seja, da aptidão que a norma de direito fundamental tenha para gerar efeitos práticos para as pessoas, eis que essa eficácia implicará posteriormente, necessariamente, na eficácia social, razão pela qual, por razões metodológicas, seu estudo deve anteceder àquele.

Pois bem, inegáveis são os inúmeros debates acerca da eficácia jurídica da norma de direito fundamental. Contudo há de se observar que os direitos fundamentais, como já mencionamos em capítulo anterior, têm tido o seu conteúdo constantemente ampliado para alcançar os aspectos mais diversos da vida social, haja vista que, ao longo da história vão surgindo valores decorrentes do aprimoramento e especificação das relações sociais, exigindo do direito uma tutela mais específica de tais relações, não bastando uma tutela genérica da dignidade humana, mas uma construção axiológica nova para amparar referido direito nas ditas relações mais específicas. Exemplo disso é o que explanamos sobre as gerações de direitos.

Assim, o estudo da eficácia dos direitos fundamentais não pode se dar de forma linear, senão particularizada, analisando o teor do valor implícito na norma e as peculiaridades do conteúdo da norma e das relações sociais que ela visa tutelar.

Nesse contexto, precisamos realizar divisão metodológica a fim de permitir melhor o estudo da eficácia dos direitos fundamentais, razão pela qual invocamos a lição de Ingo Sarlet, referência nacional no estudo da matéria, para apresentar a presente divisão:

“Neste sentido, cumpre lembrar que os direitos fundamentais, em razão de sua multifuncionalidade, podem ser classificados basicamente em dois grandes grupos, nomeadamente os direitos de defesa (que incluem os direitos de liberdade, igualdade, as garantias, bem como parte dos direitos sociais – no caso, as liberdades sociais – e políticos) e os direitos a

prestações (integrados pelos direitos a participações em sentido amplo, tais como os direitos à proteção e à participação na organização e procedimento, assim como pelos direitos a prestações em sentido estrito, representados pelos direitos sociais de natureza prestacional).” (SARLET, 2005. p. 258)

Ou seja, percebemos que a depender do conteúdo do direito fundamental de que se trate, sua eficácia pode se encontrar relacionada com a exigência de uma conduta negativa, ou com uma conduta positiva por parte do Estado.

No caso dos denominados direitos de defesa, a análise da eficácia da norma se encontra diretamente relacionada com a abstenção estatal. Direitos fundamentais como o da liberdade de locomoção, liberdade religiosa, proteção à propriedade privada etc, têm sua eficácia a depender tão-somente da não-intervenção do Estado nesses aspectos, exigindo para tanto, apenas que o Estado adote uma postura de respeito e de omissão em relação a qualquer conduta que tenda a tolher do indivíduo aspectos da vida social relacionados com os direitos suso mencionados.

Mas é preciso que se registre que a tutela e eficácia dos direitos fundamentais, mesmo dos direitos de defesa, não se afigura assim tão simples. A postura negativa por parte do Estado, no sentido de não interferir/violar esses direitos não se revela suficiente, sendo necessário o estabelecimento de uma rede proteção a tal direito pelo Estado, que não se exaure na prestação negativa, mas numa conduta comissiva no sentido de proteger referidos direitos perante a terceiros (proteção), bem como de formento, ou seja, garantir que haja um cenário jurídico e social favorável para exercício e gozo desses direitos fundamentais.

Todavia, inegavelmente assume maior nível de complexidade a análise da eficácia dos direitos a prestações. A sua eficácia assume uma única dimensão, a saber, uma conduta positiva do Estado. E é justamente neste aspecto que reside sua complexidade.

Diferente dos direitos de defesa, cuja eficácia, em grande parte, se exaure com a abstenção do Estado, os direitos a prestações ficam estritamente condicionados a uma postura positiva do Estado que, em não ocorrendo, suprimirá do cidadão os referidos direitos. É o exemplo do direito à saúde, educação, moradia, garantias processuais etc.

A eficácia desses direitos a prestação muitas vezes deparam-se com obstáculos de natureza administrativa, parecendo-nos ser o mais comum a dificuldade orçamentária. Em verdade, o orçamento público não somente se revela como o empecilho mais comum para a concessão dos direitos prestacionais, como o mais relevante. É que a responsabilidade do Estado contempla um extenso rol de responsabilidades vitais, cujo custeio não é pequeno.

Realizar uma prestação implica em despesa pública e, obviamente, como os recursos não são ilimitados, impõe-se o gasto racional do dinheiro público, bem como a “escolha” de prioridades a serem adotadas no asseguramento dos direitos fundamentais. Noutras palavras, é dizer que se se gasta no sentido de garantir educação, é possível que faltem recursos à saúde, ou à assistência social. Se houve redução na arrecadação, alguns gastos haverão de ser cortados, então, onde cortá-los? Na assistência social? Na saúde? Na educação? E esses cortes não seriam ofensas a direitos fundamentais?¹⁴

Não bastassem as dificuldades acima já sugeridas, ainda encontramos fatores como a corrupção e a deficiência nos órgãos de controle e execução, que por certo prejudicam o gasto racional do dinheiro público e, por conseguinte, a satisfação dos direitos fundamentais a prestação.

Como se pode perceber, a temática suscita bastantes questionamentos e revela-se com ampla margem para discussões.

2.3. O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO.

Muitos são os debates que gravitam em torno do direito fundamental à Duração Razoável do Processo. Todavia, para os objetivos deste estudo, ater-nos-emos a apresentar apenas alguns pontos de discussão sobre o assunto, com a finalidade única de caracterizar os elementos conceituais da categoria, e entender o alcance e eficácia de referido direito fundamental, sem pretensões de exaurimento do tema.

Pois bem, parece-nos que o ponto de partida para o estudo de referido direito seria a disposição do art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal que estabelece que “*a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”.

A inserção deste inciso no rol do art. 5º somente ocorreu com o advento da Emenda Constitucional No. 45, de 30 de dezembro de 2004, todavia, apesar disso, não é de

¹⁴No que diz respeito aos direitos sociais de natureza prestacional, dada a sua relevância econômica e a dicotomia verificada entre a sua eficácia e os limites orçamentários, desenvolveu-se a Teoria da Reserva do Possível, na qual o Estado deveria suprir aos cidadãos o “mínimo existencial”. Essa Teoria, em que pese suscitar debates e questionamentos em contrário, encontra-se acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça. Vejamos: “*Tratando-se de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal*”(STJ. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 1107511 RS 2008/0265338-9).

mesma idade da emenda as já existentes discussões acerca da temática da duração razoável do processo.

Mesmo antes de ser expressamente contemplado no texto constitucional, o direito à duração razoável do processo já vinha sendo estudado com alguma regularidade pelos processualistas pátrios, não como sendo um direito fundamental autônomo, mas como sendo um sub-direito (ou sub-princípio) de outros princípios processuais maiores, a saber o do Devido Processo Legal ou mesmo do princípio da Efetividade Processual.

Entretanto, de forma indubitável, com a promulgação da EC No. 45 deu-se à temática uma importância destacada e chamou-se a atenção da ciência para um maior debate sobre o assunto, haja vista que, embora antes tangenciado por vários autores, a duração razoável do processo sempre fora um pouco negligenciada pelos processualistas pátrios, em que pese a importância do tema. Salutar as palavras de Luiz Guilherme Marinoni neste sentido:

“A questão do tempo do processo sempre foi negligenciada pela doutrina do processo civil, que chegou a vê-la como ‘cientificamente’ não importante. Não obstante, um dos grandes desafios – talvez o maior – da processualística moderna é conciliar o direito à tempestividade da tutela jurisdicional com o tempo necessário aos debates entre os litigantes, à investigação probatória e ao amadurecimento da convicção judicial.”
(MARINONI, 2007. p.11)

Afora a questão, cumpre-nos também o registro de que mesmo antes da inserção do direito à duração razoável do processo por meio da EC No. 45/2004, não podemos olvidar de que o Brasil é signatário do Pacto de San José da Costa Rica desde 1992 e que referido tratado contempla como direito humano fundamental a duração razoável do processo, razão pela qual, por força das disposições do art. 5º, §2º da Constituição Federal¹⁵, já se podia creditar ao cidadão brasileiro o direito fundamental a uma razoável duração do processo.

Pois bem, a formatação do instituto no ordenamento brasileiro por meio de emenda constitucional parece-nos, de fato, emancipar o direito à duração razoável do processo e à celeridade processual como direitos fundamentais que, embora dotados de inegável instrumentalismo, detêm sua autonomia e que, nem de longe, funcionam como meras características de um direito fundamental à efetividade processual.

¹⁵“Art. 5º. (...)

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

É que muitos processualistas pátrios¹⁶ atribuem à efetividade processual ideia associada à entrega de uma prestação jurisdicional justa, com um mínimo de segurança jurídica – assim entendida aquela que permite tratamento igualitário entre as partes no processo, expressada pela oferta do contraditório e da ampla defesa – no menor tempo possível.

Nós, outrossim, filiamo-nos ao entendimento dos que pensam serem os direitos à duração razoável do processo e da celeridade processual direitos autônomos e que, nem de longe condições seriam para uma demanda efetiva. A efetividade do processo é característica que tem a ver com a possibilidade de que o processo, de fato, chegue a alterar o mundo naturalístico no sentido de restituir o direito da parte.

Exemplificamos. Se um credor ajuíza ação executiva em face do devedor para a cobrança de um crédito e este é satisfeito através da expropriação dos bens do devedor, ainda que o processo perdure por 10 (dez) anos, não podemos negar que o processo foi efetivo por que, não obstante a demora, de fato satisfaz o direito do credor, que teve seu patrimônio restituído, acrescido dos juros, correção monetária etc.

Todavia, o processo não foi tempestivo, mas, parece-nos, tal característica nada tem a ver com a efetividade.

Nessa linha de raciocínio, Samuel Miranda Arruda citado por Marco Félix Jobim explica-nos que:

“Não se deve reduzir a análise do tempo do processo a uma perspectiva claramente funcionalista, centrada unicamente em preocupações de eficiência processual. Esta perspectiva não deve ser negligenciada digamolo logo e sem preconceitos, mas pode levar a uma compreensão assaz estreita. Mesmo tendo caráter instrumental, o direito ao processo em tempo razoável é demasiadamente importante para se ver reduzido à estatística ou à procedimentalização maquinal com prejuízo de outras garantias processuais. Frise-se, aliás, a noção pejorativa a que as preocupações de eficiência sempre estiveram ligadas, muito por uma concepção – um tanto ingênua e pueril, diga-se – de que justiça não tem preço... (pode-se entender este último termo como uma perspectiva econômica ou temporal, como veremos mais adiante). Por outro lado, o caráter instrumental que está sempre a este direito associado não deve ter sido como indicador de sua pouca relevância; indício de um direito fundamental de segunda classe, pois os instrumentos são meios por vezes imprescindíveis à consecução de determinados fins.” (ARRUDA apud JOBIM, 2012. pp. 104/105)

¹⁶José Roberto dos Santos Bedaque, Daniel Mitidieiro, Américo Bedê Freire Júnior e Dimas Ferreira Lopes são apenas alguns que sustentam esse entendimento.

A tempestividade processual, pois, não é condição para um processo efetivo, mas não negamos que é, sim, condição para um processo justo (isso trataremos melhor em capítulo posterior). Efetividade processual, segurança jurídica e duração razoável do processo são direitos fundamentais que militam interligadamente e em conjunto para a garantia de um processo justo¹⁷, mas jamais poderemos dizer que se tratam de “características” de um único direito fundamental à efetividade processual.

Discussão assaz importante, também travada sobre a Duração Razoável do Processo, diz respeito à uma possível identidade com a terminologia “Celeridade Processual”. Não podemos negar que, talvez pela similaridade que os termos apresentam, muitos estudiosos os tratam como sinônimos ou mesmo este como sendo uma característica daquele. Não se descure, entretanto, que os termos sugerem compreensões diferentes do processo.

Ainda sem adentrar nos conceitos legais, e atendo-nos tão-somente ao aspecto etimológico dos termos, temos que celeridade denota rapidez, pressa. Um processo célere é aquele tramita em curto espaço de tempo. Já um processo que dura razoavelmente, não necessariamente foi ele célere, mas durou, considerando as peculiaridades que o processo reunia, no mínimo espaço de tempo possível.

Como se percebe, a própria nomenclatura nos indica de forma bastante clara que não se tratam de sinônimos, embora seus significados sugiram que referidos termos encontram-se intrinsecamente interligados e que parecem sinalizar juntos para o mesmo fim.

Convém aqui, para melhor evidenciar os termos da discussão, invocarmos novamente o texto da Constituição Federal que estabelece que “*a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”(art. 5º, inciso LXXVIII).

Da leitura do dispositivo constitucional resta evidente que o legislador trata a Duração Razoável do Processo e a Celeridade Processual como dois direitos fundamentais distintos.

O primeiro direito fundamental, já estudado mesmo antes da EC Nº 45/2004, dá conta da obrigação do Estado de finalizar o processo judicial e/ou administrativo de forma tempestiva, ou seja, no mínimo de tempo possível (razoável). Referido comando normativo destina-se ao Estado (jurisdição), obrigando seus agentes¹⁸ a finalizar o processo no mínimo

¹⁷Nesse sentido, ler MANENTE, Luciana Nini. O princípio constitucional da celeridade do processo. In: FREIRE E SILVA, Bruno; MAZZEI, Rodrigo (coord.). *Reforma do Judiciário: análise interdisciplinar e estrutural do primeiro ano de vigência*. Curitiba: Juruá, 2008.

¹⁸Sobre a destinação do comando normativo do Direito à Duração Razoável do Processo e seus destinatários, importante a lição de Marco Félix Jobim:

tempo possível. As pessoas que atuam no processo, pois, devem atuar proativamente no sentido de permitir o andamento do processo sem maiores embaraços (expedientes processuais realizados com presteza, juiz que obsta dilações indevidas, oficiais de justiça que cumprem diligências com prontidão etc).

Ocorre, todavia, que, não obstante as peculiaridades de cada processo, que podem, obviamente, influenciar no seu tempo de duração, é possível que o processo não se encerre em tempo razoável por questões afetas ao próprio Estado, como, por exemplo, pela falta de juízes ou serventuários, deficiência na infra-estrutura dos órgãos jurisdicionais, burocracia arcaizante dos meios processuais etc. Nestes casos, entra em cena o comando do princípio da celeridade processual que assegura ao cidadão o direito fundamental aos “*meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”.

O princípio da celeridade processual garante o direito a meios que permitam à parte gozar do direito à tramitação célere do processo. O comando é destinado, sobretudo, aos dirigentes dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) a quem incumbe criar e/ou executar os meios de garantir a celeridade de tramitação.

Noutras palavras, é dizer que, se de um lado o direito fundamental à duração razoável do processo emite comando cujo destinatário é o agente que atua diretamente no processo (juízes, serventuários etc), de outro lado a celeridade processual se destina ao Estado de uma forma mais genérica no sentido de garantir instrumentos legais e gerenciais para garantir que o processo corra da forma mais célere possível.

Sobre o assunto, diz Luis Guilherme Marinoni citado por Marco Félix Jobim:

“O Direito à defesa, assim como o direito à duração razoável do processo, são direitos fundamentais. Após a Emenda Constitucional 45/2004, que acrescentou o inciso LXXVIII ao art. 5 da Constituição Federal, o titular do direito de ação possui direito fundamental à duração razoável do processo e às técnicas necessárias para lhe outorgar celeridade.

(...)

Portanto, o legislador infraconstitucional tem a obrigação de construir procedimentos que tutelem de forma adequada e tempestiva os direitos, assim como o dever de instruir técnicas processuais que, atuando internamente no procedimento, permitam uma racional distribuição do tempo do processo.” (MARINONI apud JOBIM, 2012 p.92)

“Já foi a época em que o conceito de sujeitos do processo girou tão-somente em volta deles – autor e réu – não se admitindo mais, nos dias atuais que outras pessoas não partilhem de responsabilidade para o bom andamento do processo. Paulo Caliendo, ao estudar o princípio da duração razoável do processo, acabou por entender que os obrigados a dar efetividade ao princípio são:

‘Os obrigados são todos a queles que podem influenciar na duração do processo, assim principalmente esse comando está dirigido ao judiciário. De igual sorte este comando será dirigido àqueles que conseguem influenciar a duração do procedimento, tal como o Executivo e o Legislativo.’” (JOBIM, 2012. p. 87/88)

É preciso, entretanto, cuidado acerca da reflexão ora proposta para que não se incorra no equívoco de pensar que o único destinatário do princípio da celeridade processual seria o legislador, bastando para tanto que o Estado crie leis e instrumentos processuais que garantam meios de celeridade processual que o problema “estaria resolvido”. Não nos parece assim tão simplória a análise, assim como não nos parece ser o legislador infra-constitucional o único destinatário do comando normativo. Explicaremos melhor.

Como já fora mencionado em capítulo anterior, a tutela dos direitos fundamentais não se exaure na criação de mecanismos legais que eventualmente venham a conferir esses direitos, tampouco na abstenção do Estado de violar referidos direitos, mas impõe uma ação positiva por parte do Estado no sentido de protegê-los e, sobretudo, fomentar o seu exercício pelo cidadão. No caso do direito à duração razoável do processo, a análise ainda se revela um pouco mais complexa. É que relevante discussão se travou no âmbito dos direitos fundamentais, no sentido de se reconhecer uma extrema intimidade entre estes, a organização e o procedimento.

O marco da discussão foi proposto por Peter Häberle ao propor uma “face procedimental da liberdade constitucional, relacionado à *due process* dos direitos fundamentais” (HÄBERLE *apud* ALEXY, 2011. p.470). A discussão propunha que a tutela eficaz dos direitos fundamentais e a ocorrência de resultados que efetivamente guardem consonância com referidos direitos, envolve o estudo da organização e do procedimento.

Noutras palavras, é dizer que as normas de organização e procedimento devem ser criadas de forma a que o resultado seja, com suficiente probabilidade e em suficiente medida, conforme os direitos fundamentais (ALEXY, 2011.p. 473).

Logo, em sendo as referidas garantias fundamentais (normas de organização e de procedimento) criadas e tratadas nos mesmos moldes dos direitos fundamentais, e naquelas inseridas o direito à duração razoável do processo, extreme de dúvidas que o gozo e fruição de referidos direitos pressupõe uma ação prestacional por parte do Estado.

Não se tratam, por sua própria natureza, de direitos cujo gozo e fruição bastem de uma postura absenteísta por parte do Estado, mas demandam verdadeiramente de uma ação consciente da Administração Pública. Ou seja, o direito à duração razoável do processo somente poderá ser verdadeiramente gozado pelo cidadão se o Estado, através de seus agentes, adotar uma postura prestacional que, de fato, confira referidos direitos. A sua inação, certamente implicará (e tem implicado) em grave violação a tal direito.

Sobre a natureza prestacional desses direitos, entendemos salutar a reflexão de Ingo Sarlet:

“Para além desses exemplos concretos, a problemática dos direitos de participação na organização e procedimento centra-se na possibilidade de exigir-se do Estado (de modo especial, do legislador) a emissão de atos legislativos e administrativos destinados a criar órgãos e estabelecer procedimentos, ou mesmo de medidas que objetivem garantir aos indivíduos a participação efetiva na organização e no procedimento. Em suma, trata-se de saber se existe uma obrigação do Estado neste sentido e se a esta corresponde um direito subjetivo (fundamental) do indivíduo. Ao passo que, entre nós, este tema não tem sido contemplado com a atenção da doutrina, ao menos não sob o ângulo pelo qual ora o enfrentamos (ainda que de forma virtualmente tangencial), verifica-se que mesmo na doutrina alienígena não existe consenso sobre a matéria. Em que pese o reconhecimento praticamente uniforme da importância da dimensão organizatória e procedimental dos direitos fundamentais (ou da organização e procedimento para os direitos fundamentais), a doutrina e a jurisprudência constitucionais germânicas – a quem se deve tributar o desenvolvimento destes aspectos – quando se cuida de admitir direitos fundamentais subjetivos a prestações normativas nesta esfera, revela-se, além de extremamente controversa, preponderantemente recalcitrante nesse particular.” (SARLET, 2005. pp. 216, 217)

Mas apesar da timidez da ciência no sentido de que se deva existir uma obrigação do Estado na tutela desses direitos, parece-nos incontestável. Mais que isso, entendemos ainda, que a dimensão obrigacional que eflui desses direitos não se deve destinar somente ao legislador com a promulgação de normas que determinem esse ou aquele tipo de postura ou procedimento. Parece-nos claro que também se faz necessária uma postura administrativa, com a implementação de programas de acompanhamento da tempestividade processual, incremento dos órgãos de ouvidoria e corregedoria, dentre outras posturas administrativas.

O comando prestacional não só é premente, como se destina não só ao legislador, mas a diversos atores públicos. Reside imperiosamente no comando do art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal de 1988, inegavelmente, não somente uma inspiração, mas uma determinação para a criação/execução de uma política pública de controle da tempestividade processual.

2.4. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.

O estudo das políticas públicas no âmbito do direito é extremamente tímido e ainda nebuloso. Não se consegue, ainda, apresentar com relativa precisão uma conceituação jurídica de políticas públicas a fim de situar o estudo do instituto no âmbito da ciência do

direito. Aliás, a delimitação conceitual das políticas públicas dentro das próprias ciências políticas ainda, em boa medida, é controvertida, haja vista, em que pese os notáveis avanços que a temática vem apresentando nos últimos anos, não se pode afastar pontos de discordância conceitual dentre alguns poucos pontos de convergência.

Para os fins deste estudo não nos cabe estabelecer uma conceituação de políticas públicas de forma absoluta – mesmo porque, em assuntos deste jaez, tal pretensão é quase impossível, porque não dizer?– mas tão-somente explorar alguns aspectos de natureza conceitual de forma que nos possa fazer melhor refletir e compreender os objetivos desse trabalho.

Nesse sentido, trataremos de elementos conceituais mais afetos a uma definição de políticas públicas sob um aspecto jurídico, na medida em que, sob o prisma da ciência política, referida conceituação tem evoluído ao longo dos anos, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, e como mencionado alhures, em que pese contemplar alguns pontos de convergência entre os estudiosos, ainda apresenta muitas controvérsias.

Antes, porém, de nos atermos aos elementos de bases conceituais, é preciso registrar, repisando argumentos de capítulos anteriores, que a ideia de política pública está diretamente associada ao Estado de bem estar social. O caso dos Estados Unidos da América, onde a evolução da ciência em relação às políticas públicas já se encontram em estágio bastante avançado, pode ser tomado como referência reflexiva.

É que com o crack da Bolsa de Nova Iorque e a crise que lhe sucedeu, os EUA avocaram para si verdadeiramente a característica de um estado prestacional, passando a adotar uma série de medidas interventivas que ficou comum e amplamente conhecida como *New Deal*, cuidando de ações no campo social, econômico, assistencial etc.

É bem verdade que essa noção inicial de política pública encontrava-se esteitamente atrelada à dimensão do econômico e do sistema financeiro internacional, todavia, não se há de negar que, apesar disso, o *New Deal* deixou grande legado no desenvolvimento de uma sistemática de ação estatal (políticas públicas) na intervenção social. É o que afirma Thomas Birkland: “*O mais importante da história do New Deal é a criação do sistema moderno de ativo envolvimento federal na criação de políticas públicas nacionais.*” (BIRKLAND *apud* FONTE, 2015. p. 36)

A partir disso, surge uma natural necessidade de uma justificativa teórica e de toda uma construção científica para tratar da natureza e da forma dessas intervenções. Não por acaso o período dos anos de 1933 a 1961, marcados por um forte intervencionismo estatal nos EUA, seguido ainda em períodos posteriores, embora sem a mesma intensidade, cedendo

somente com o governo de Ronald Reagan, que adotou posturas marcadamente neoliberais, experimentou grande avanço no estudo das políticas públicas (FONTE, 2015. p. 36).

Importante a reflexão proposta por FONTE nesse sentido:

“Assim, de forma óbvia, um Estado altamente intervencionista demanda maior preocupação teórica com as políticas públicas que um abstencionista, exatamente porque exigirá de seus cidadãos mais recursos para implementar suas ações, o que demanda justificação¹⁹.”(FONTE, 2015. p. 37)

Assim, depreendemos que as políticas públicas associam-se diretamente com a dimensão prestacional do Estado, daí sua íntima relação com os direitos fundamentais, sem olvidar, no entanto, a necessidade de que essas políticas públicas envolvam a direta interação entre Estado e sociedade.

É preciso registro de que nem toda ação estatal seria uma política pública, mas a maior parte das políticas públicas são desenvolvidas por funcionários e organismos governamentais (LIBERATI, 2013. p. 83). Mas não somente os organismos oficiais podem desempenhar políticas públicas. As entidades não diretamente ligadas à estrutura jurídica do Estado, mas que eventualmente desenvolvam atividades sociais em “auxílio” à atividade estatal, como é o caso das Organizações não-governamentais (ONGs), podem também desempenhar políticas públicas.

Na definição de MÉNY e THOENING, uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade provida de poder público e de legitimidade institucional, que se apresenta sob a forma de um conjunto de práticas e diretrizes que promanam de um ou mais atores públicos (MÉNY e THOENING *apud* LIBERATI, 2013. p. 83).

Logo, podemos perceber que a identificação de uma ação governamental como política pública passa pelo protagonismo do poder público (que lhe confere a legitimidade, embora a política não nasça necessariamente de uma iniciativa do Estado), ainda que outros atores da sociedade estejam diretamente envolvidos, pressupondo ainda um processo, assim entendido como uma sequência de atos ordenados a uma determinada finalidade, praticados por vários órgãos ou entidades.

¹⁹Citando MAJONE (MAJONE, Giandomenico. *Evidence, arguments&persuasion in the policy process*, 1989, p.31) o autor se reporta à justificativa das políticas públicas como sendo de fundamental importância na sua formulação, na medida em que as mesmas se relacionam intimamente com a ideia de legitimidade. Não bastaria tomar a decisão correta, mas elas devem ser amplamente aceitas e realizáveis.

A essa definição, adotada como referencial teórico para fins desse estudo, também precisamos incluir dois outros aspectos fundamentais, pensamos, para a caracterização de uma política pública.

O primeiro, assim eleito somente para fins didáticos, seria a necessidade de que sejam escolhidos e reservados os recursos com os quais se custeará a política pública. Como mencionamos acima, a atividade prestacional tem alto custo com a burocracia, razão pela qual deve demandar mais arrecadação (tributos), em regra. A viabilidade, pois, de uma política pública irá residir, indubitavelmente, na análise dos custos e benefícios das ações eleitas, pelo que se faz imprescindível a indicação dos recursos disponíveis para a execução da medida. A implementação de uma política pública é, antes de tudo, a eleição de uma prioridade, razão pela qual isso deve, sim, refletir na análise dos recursos. É como reflete LIBERATI:

“A implementação de políticas públicas derivam de escolhas, pois envolvem conflitos entre as camadas sociais que têm interesses diferentes. Essas escolhas, por sua vez, dependem dos recursos disponíveis que privilegiarão uns em detrimento dos outros direitos. De certa forma, as escolhas significam o conteúdo ético das decisões políticas, que, por vezes, podem ser trágicas no sentido de que algum dos direitos não será atendido.”(LIBERATI, 2013. p. 87)

A autonomia do processo executivo da política pública depende diretamente de orçamento disponível, não sendo razoável que as ações governamentais eventualmente se iniciem e não continuem por dificuldades orçamentárias. Isso ocasionaria, além da ineficácia da política em si - conclusão óbvia - um alto e desnecessário custo com dispêndio de recursos, malferindo de morte a eficiência administrativa.

Ao pôr em destaque esse aspecto orçamentário, não se quer defender uma ideia meramente tecnocrata ou exacerbadamente instrumental de política pública, mas tão-somente registrar a importância que o orçamento apresenta na sua formatação/execução. Os impasses financeiros não podem ser óbices para a formatação de políticas públicas que visem assegurar direitos fundamentais, longe disso. Deve o Estado e a sociedade, ao se depararem com a escassez de recursos, encontrar soluções alternativas na formatação dessas políticas públicas (que caibam no orçamento), jamais utilizando a aridez financeira para sua contumácia.

Em suma, a identificação dos recursos disponíveis para a execução das políticas públicas é o que torna a ação factível, retirando-a da mera retórica do discurso político.

Comentando esse aspecto, entendemos importante a lição de PROCOPIUCK:

“Brooks (1989), de modo mais completo, define a política pública como ‘uma ampla estrutura de ideias e valores dentro da qual decisões são tomadas e a ação, ou inação, levada a efeito por governos em relação a alguma questão ou problema.’ Embora mais completo, este conceito não deixa de ser problemático pela falta de considerar os meios e recursos que definirão se, efetivamente, se trata de política viável, ou de mero discurso idealista.”(PROCOPIUCK, 2013. p. 140)

Outro aspecto demasiado importante na conceituação de políticas públicas já se encontra anunciado no excerto acima. Reporta-se ao nascedouro da política pública, ou seja, à compreensão de que ela nasce de um problema verificado no seio da sociedade. A política pública nasce e se constitui a partir de anseios populares e com a participação direta da sociedade.

Não se pode confundir política pública com os conceitos de Políticas de Estado e Políticas de Governo. Enquanto o primeiro conceito reporta-se aos valores (estáveis e inflexíveis) consagrados na Constituição Federal e que devem nortear a ação dos gestores públicos, o segundo reflete a aplicação dos valores de uma “gestão”, podendo expressar simplesmente a vontade passageira de um governo ocasional, numa conjuntura precisa, geralmente limitada no tempo da vida política desse mesmo país, o que a coloca na classe das orientações passageiras ou circunstanciais (ALMEIDA, 2016).

A política pública, todavia, tem o seu ciclo conceitual que compreende, pelo menos, quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados; depois de formuladas e regulamentadas em leis precisam ser implementadas; numa terceira etapa procura-se verificar se as partes interessadas estão sendo satisfeitas em suas demandas e se estão fazendo uso dos controles sociais postos à sua disposição; enfim, as políticas públicas precisam ser avaliadas com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade (HEIDEMANN, 2010).

Como se percebe, a política pública inexistente sem que um sistema organizado de atores seja formado em torno de uma temática com identidade definida, mas com fins de resolver algum problema prático socialmente situado. Tratam-se de demandas sociais. (PROCOPIUCK, 2013. p. 140).

Assim, em que pese as inúmeras contribuições da ciência no sentido de apontar às políticas públicas a missão de proteger direitos fundamentais e garantir-se-lhes o gozo e usufruto, é preciso que se diga que a política pública deve nascer a partir de um problema

social, a saber de uma violação²⁰ a direitos verificada na prática, analisando-se todos os contornos fáticos da situação a fim de que o Estado possa buscar efetivamente a melhor estratégia, dentro dos recursos disponíveis, para resguardar tais direitos.

Essa reflexão se faz necessária pelo fato de que, muito embora a Constituição Federal, berço dos direitos fundamentais e dos fundamentos do Estado, emita diversas diretrizes e comandos programáticos para sinalizar a ação da Administração Pública, a concepção de uma política pública não pode negligenciar o problema de fato e ser concebida somente num plano abstrato, por imperativo da lei.

A existência de um problema social (assim identificado e eleito com a participação da própria sociedade) deve ser o impulso norteador na eleição das ações governamentais que serão desenvolvidas como políticas públicas. O imperativo legal (constitucional), se por um lado obriga o gestor público a adotar medidas para tutelar direitos, de outro lado é o problema social, ou seja a violação ou ameaça a direito verificada no cotidiano social, que regerà a formatação da política pública enquanto estratégia para mitigar essa violação.

A formatação das políticas públicas, pois, impescinde da interação direta entre Estado e sociedade.

Logo, ao defendermos a ideia de que as políticas públicas são instrumentos para proteger e fomentar o gozo do direitos fundamentais, sendo estes, portanto, verdadeiras “inspirações” para a formatação de políticas públicas, não se deve concluir que, tão-somente pelo imperativo legal, se devam criar/executar políticas públicas, olvidando-se da análise do fato social. Se não há problema social, de fato, não se justificaria a criação/execução de uma política pública.

Propomo-nos analisar os direitos fundamentais como objetos de políticas públicas, neste trabalho, puramente sob o aspecto da legalidade, ou seja, quanto à vinculação do gestor público na tomada de decisões e de posições (ações ou inações) para tutelar esses direitos, bem como no processo de escolha de prioridades, notadamente para identificar que os direitos fundamentais não podem ficar à mercê de questões políticas, oriundas da vontade dos atores e governantes em geral (LIBERATI, 2013. p. 87).

²⁰ A violação a direitos frequentemente tem sido atribuída à contradição “capital *versus* trabalho” na sociedade capitalista. Merece destaque, todavia, o pensamento de Nancy Fraser que problematiza a questão a partir do raciocínio de que, tendo sucumbido o sistema socialista, a tensão outrora focada na relação acima, deslocou-se para o campo social, ou seja, as tensões, em sua grande parte, não mais residem na relação capital-trabalho, mas nas diversas diferenças de grupos sociais que buscam seu reconhecimento.

No presente trabalho, identificamos no capítulo anterior, a duração razoável do processo como um direito fundamental e como tal, não obstante as peculiaridades que sua natureza encerre, carente da dimensão prestacional do Estado para sua eficácia. A obrigatoriedade que emana do texto constitucional determina que não somente o legislador, mas os diversos atores que compõem a Administração Pública adotem condutas ordenadas no sentido promover tal direito. Daí decorre, indubitavelmente, o fundamento legal da obrigatoriedade de uma política pública de controle da tempestividade processual.

3. JUSTIÇA E PODER JUDICIÁRIO.

Conforme já pudemos expor no segundo capítulo (item 2.3), temos que a questão intempestividade processual remete à discussão sobre um processo justo, e não efetivo. Pensamos que uma demanda judicial que se arrasta anos a fio não retira da tutela jurisdicional a efetividade do quê entrega ao cidadão, eis que seu comando mantém força normativa e coercitiva, independente do tempo que levara para ser prestada.

Todavia, uma tutela jurisdicional entregue a destempo tem o condão de, embora garantindo a reparação do bem da vida violado através de medidas coercitivas, submeter o jurisdicionado a uma situação de extrema desigualdade. O sentimento de que sua demanda demorara demasiadamente para se resolver, quando outras pertencentes a pessoas cujo poder econômico lhe é superior foram mais céleres; ou mesmo a sensação de que o Estado (Poder Judiciário) é impotente para resolver os conflitos de interesses entre as pessoas em tempo razoável; ou ainda a crença de que a autotutela (justiça com as próprias mãos) seria caminho mais adequado para a resolução dos conflitos, parecem-nos pensamentos emanados do corpo social, em geral, que nos sugerem que a intempestividade processual encontra estreita relação com a realização da justiça, e não com a efetividade.

Essa linha de raciocínio também nos conduz à reflexão sobre o papel do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito. É que podemos claramente inferir que é dever do Estado a promoção e distribuição da Justiça, não somente através da atuação jurisdicional, mas através de todas as ações governamentais, quer no âmbito da intervenção na vida dos indivíduos (políticas públicas, por exemplo), que na criação de mecanismos regulatórios da vida social (atividade legislativa) ou mesmo na resolução dos conflitos (Judiciário).

Assim, é salutar que reflitamos sobre alguns elementos que compõem o conceito de justiça, bem como discutamos sobre o papel do Poder Judiciário no Estado de Direito, mormente para entendermos sua estrutura, sua evolução no estado brasileiro, e eventual identificação do mesmo como ator de políticas públicas.

3.1. A JUSTIÇA COMO CONCEITO POLÍTICO.

A evolução da investigação nos impõe a adoção de um referencial teórico sobre justiça, tarefa que poderia se afigurar demasiado difícil, dados os diversos debates acerca dos contornos conceituais dessa categoria que, como se sabe, remetem à antiguidade. A eleição do referencial teórico, por certo, nos exige, pelo compromisso com o método científico, o

estabelecimento de critério para tal, sob pena de macular todas as construções teóricas que serão realizadas a partir de então.

O critério mais apropriado a ser adotado, ao menos para os fins da presente investigação, parece-nos ser o critério epistemológico. Explicamos. Se a presente investigação busca realizar as relações da tempestividade processual com a justiça, resta imperioso que consigamos claramente identificar como esta última se apresenta, enquanto fenômeno. Logo, não nos parece apropriado nem útil considerar construções teóricas sobre a justiça, oriundas sobretudo da filosofia, nas quais as delimitações conceituais remetem frequentemente a elementos metafísicos ou ontológicos.

Ou seja, se a verificação da justiça prescinde da delimitação objetiva de sua ocorrência, como constatará-la se ela se tratar de um conceito metafísico, não-tangível, portanto?

No conceito de justiça formulado por Platão, por exemplo, verificamos claramente essa característica metafísica do conceito de justiça. A ideia do justo seria algo de natureza abstrata, não sendo em muitas vezes contemplada pelo próprio direito (leis), na medida em que este seria fruto de um debate e do convencimento da maioria (atividade legislativa), enquanto aquela, deveria ser buscada pelo filósofo, o sábio no qual a ideia se revelaria na alma. Somente o sábio poderia alcançar o justo... (MASCARO, 2010. p. 54).

Em que pese não ser totalmente apropriada para os fins deste trabalho, a concepção de justiça de Platão plantou semente importante no pensamento da categoria, na medida em que associa a realização do justo a uma ideia coletiva, social. Para si, a ideia do justo seria o cumprimento, por parte de cada qual e de todos, dos afazeres que ligam cada um ao todo da pólis. A justa adequação à sociedade seria a chave da essência do justo (MASCARO, 2010. p. 55).

Santo Agostinho, rompendo com a tradição clássica da justiça, atrela o seu conteúdo à fé, atribuindo-lhe, ainda, caráter reto e eterno. Até então prevalecia o pensamento sobre um direito natural, contudo, de bases não ligadas à fé, mas a uma essência humana (na antiguidade, principalmente) que se revelava imutável apesar do tempo, ou mesmo com bases em regras inflexíveis (idade média). A partir de Santo Agostinho, a justiça seria a vontade de Deus, e o único meio para buscá-la seria a fé.

Muitas outras concepções sobre justiça ainda poderiam ser mencionadas, mas poucas (ou nenhuma) delas conseguiram afastar da identificação conceitual de justiça elementos objetivamente indefiníveis. Noutras palavras é dizer que o conceito de justiça

sempre estaria atrelado à compreensão de elementos transcendentais ou ontológicos, de difícil ou impossível delimitação, portanto.

Registre-se que referidos pensamentos sobre a justiça foram duramente comprometidos com a importante contribuição de Kant para o pensamento filosófico ao romper com a dicotomia racionalismo-empirismo, propondo pensamento, sob certo aspecto, conciliatório, na medida em que reconhece que o conhecimento advém realmente da observação dos fenômenos (empirismo), mas sugere que o que se verifica como fenômeno não se trata da coisa *em si*, mas tão-somente de como elas se apresentam. O conhecimento das coisas parte da observação de como elas se apresentam no mundo naturalístico para que, a partir daí, através de ferramentas e métodos de investigação se possa, à luz da razão, entender suas essências.

Nessa perspectiva, a concepção de justiça proposta por John Rawls parece-nos mais adequada para os fins perseguidos nesse trabalho.

Rawls inegavelmente parte da observação dos fenômenos sociais para buscar a essência conceitual de justiça segundo um critério racional e, como mencionamos, mais apropriados para o nosso objetivo.

Tratou-se da primeira grande teoria geral sobre a justiça que revolucionou o pensamento moderno, sobretudo na América, que assim se notabilizou por atribuir à justiça um conceito de bases políticas, e não metafísicas.

Para Rawls, a justiça deve ser um consenso buscado na formação das instituições sociais de um Estado, quando da sua constituinte. É a estrutura básica de uma democracia constitucional. Segundo afirma, "*A justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento*" (RAWLS, 2000. p. 03).

Rawls também contempla um conceito de justiça que se relaciona com um conceito de igualdade, não de oportunidades, mas de resultados. Assume que, para frustração de parte da ciência – e é nesse ponto onde residem as maiores críticas sobre o seu trabalho – é impossível a criação de um conceito uniforme de justiça, sem o risco de aludir às questões metafísicas. Rawls propõe um conceito político, no qual a justiça será sempre relativa e oriunda de um consenso da pluralidade de concepções de justiça existentes em uma época.

A ideia de justiça de Rawls relaciona-se intimamente com a equidade. Como consenso político, a justiça deve ser a conciliação de várias concepções distintas, mas todas partindo de pessoas que estejam reunidas em uma “posição original” (construção semelhante ao estado natural de Hobbes), assim entendida como uma situação na qual as pessoas estejam

“sob o véu da ignorância”, ou seja, desconhecendo todas as situações da vida social que lhes permitissem vantagens ou desvantagens (classe social, poder econômico).

Com a aplicação dos princípios de justiça na posição original, as pessoas realizariam uma convenção constituinte, escolhendo uma constituição e instituições político-sociais que informariam a montagem de um sistema que contenha a estrutura e funções do poder político e dos direitos fundamentais, alicerçadas nos princípios de justiça adotados.

A equidade residiria, pois, na liberdade e igualdade de cada uma das partes. É importante que cada indivíduo mantenha igualdade de participação nesse processo constituinte, bem como, nesse processo, é indispensável que a Constituição garanta as liberdades pessoais, de consciência e de pensamento e a igualdade de direitos políticos.

Estes seriam pilares inalienáveis da estrutura constitucional de um sistema justo.

Como nos informa Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva²¹:

“Para que se tenha um processo político ideal, é indispensável que a Constituição garanta as liberdades de consciência e de pensamento, as liberdades pessoais e a igualdade de direitos políticos. Todo processo político pode causar resultados indesejáveis, elaborando normas injustas. Não há sistema que obste a elaboração de leis injustas. Entretanto, há sistemas que têm uma tendência mais pronunciada à elaboração de leis injustas. Portanto, é de igual importância saber escolher a melhor estrutura de processo político dentre as exequíveis.”

Assim, percebemos que o Estado se encontraria montado sob um consenso (político) de liberdades. Tratam-se de várias concepções distintas de liberdade, e de um Estado no qual a ordem econômica, sobretudo, é que inspira muitas vezes as posições dos indivíduos, levando a uma concepção individualista de equidade. Porém, há inegavelmente um conceito de justiça – decorrente do consenso – que é homogêneo e que dá estabilidade às estruturas sociais.

Mas é preciso perceber que a vida social, ditada muitas vezes pela ordem econômica, provoca situações que suscitam o desenvolvimento de uma equidade individualista, como mencionamos acima, que, na prática, acabam por tolher dos indivíduos a liberdade e a igualdade que inspiraram a formação do consenso político original.

É impossível concebermos uma igualdade entre as pessoas, se as situações sociais lhes são diferentes. Por exemplo, é impossível concebermos igualdade numa situação em que um trabalhador rural chegue a laborar duro por vários anos, expondo-se ao sol e ao trabalho braçal exaustivo, e chegar ao final de sua vida sem ter acumulado riquezas, enquanto um

²¹SILVA, Ricardo Perlingeiro da. *Teoria da Justiça de John Rawls*. Revista de informação legislativa : v. 35, n. 138 (abr./jun. 1998). p. 194.

indivíduo que nunca tenha trabalhado herde quantias estratosféricas, acumulando, portanto, riquezas com as quais o trabalhador rural nunca antes tinha sequer sonhado.

Por isso, seria necessário entender que o sistema social deve ser concebido para que se tenha um resultado justo. A justiça não residiria na igualdade de oportunidades, tão-somente, mas no equilíbrio do resultado social obtido.

Para permitir esse equilíbrio no resultado social, Rawls propõe o enquadramento do estado em quatro funções (instituições de enquadramento) a saber a função de afetação de recursos, que teria por função a de manter o sistema de preços favorável a uma concorrência eficaz, limitar a formação de um poder de mercado de grandes proporções; a função de estabilização, que permitiria o pleno emprego; a função das transferências que cuidaria da fixação de um mínimo social; enquanto que a função de distribuição, dividida em duas partes (ou sub-funções), trataria da manutenção de uma situação social relativamente justa no que pertine distribuição de recursos e de direitos.

Essa função de distribuição (justiça distributiva) permitiria, em um primeiro momento, que o Estado, através de tributação, corrija – ou minimize – a distribuição das riquezas. Neste ponto, a tributação não teria a função de arrecadar pura e simplesmente, mas de prevenir as concentrações de dinheiro e poder nas mãos de poucos. Para usar o exemplo mencionado alhures, a tributação incidiria de forma mais agressiva na fortuna do indivíduo que teria herdado grandes quantias, que nos vencimentos do trabalhador rural, que pouco ou nada contribuiria ao Fisco.

Em um segundo momento, a função de distribuição consistiria na canalização dos recursos arrecadados pela tributação para a repartição de forma justa, através da oferta de bens e serviços públicos, a toda a sociedade, satisfazendo o princípio da diferença. Neste momento perceberíamos de forma mais clara a característica prestacional do Estado, que, com o fruto da arrecadação, distribuiria direitos aos indivíduos balizando-se pelas diferenças econômicas e sociais que guardem entre si, de forma a tentar ao máximo equalizar o resultado da sociedade.

Como podemos perceber, a teoria de justiça de John Rawls propõe um modelo de uma Justiça que jamais estará pronta e inacabada. A realização da Justiça é cotidiana e, embora não varie quanto ao conteúdo – este que permanece sendo o consenso original, com olhos postos na inalienabilidade das liberdades e da igualdade entre as pessoas – é extremamente plástica quanto a seus métodos e demais aspectos práticos de sua realização, eis que deve variar ao toque das condições sociais que se apresentam.

Noutras palavras, é dizer que a realização da Justiça é contínua e deve se adequar as transformações sociais. A fidelidade ao consenso original – Justiça como elemento político – exige esforço permanente e adequação às realidades sócio-econômicas.

3.2. O PODER JUDICIÁRIO.

Partindo da premissa conceitual de Justiça proposta por Rawls, verificamos a necessidade de um esforço constante por todas as esferas de Poder no sentido de estarem atentos às necessidades da sociedade. A realização da Justiça exige permanentes sensibilidades na observação dos fenômenos sociais e, a partir disso, a adoção de procedimentos mais eficazes para a sua consecução.

Para a realização de uma justiça que se mantenha fiel ao consenso original é necessário que o Estado atue como verdadeiro vigilante social, com tato para responsável leitura dos momentos políticos, sociais e econômicos, fazendo com que as ações governamentais (políticas públicas, p.ex.) sejam tanto mais exitosas e eficazes quanto mais adequadas às peculiaridades das situações. A obtenção de um resultado social final de equidade entre as pessoas exigiria esforço diário.

Essa ideia parece-nos de fácil visualização, ao menos no campo das ideias, quando nos reportamos à atuação dos Poderes Executivo e Legislativo.

É que a adoção de posturas ativas (prestacionais) guarda perfeita relação com as funções precípua do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Essas ações estatais se materializam através de ações do Poder Executivo e, algumas vezes, como nas políticas públicas, por exemplo, com a regulamentação e a imperatividade de instrumentos normativos de produção pelo Legislativo.

Quando passamos à observação da postura do Poder Judiciário neste debate, todavia, percebemos na sua atuação contornos extremamente controvertidos, sobre os quais é preciso melhor reflexão.

Parece-nos inegável a importância do Poder Judiciário na correção das injustiças cotidianas e na manutenção, conseqüentemente, do consenso original com o restabelecimento de um resultado final justo (equidade). Ao se socorrer às portas do Poder Judiciário para resolver possíveis ameaça ou lesão aos seus direitos, o cidadão busca o restabelecimento do consenso original (justiça). A leitura desse consenso original e a verificação da compatibilidade dele com a legislação infraconstitucional, com o direito invocado pelas partes, e com as peculiaridades da situação do caso concreto, parecem-nos, caminhos de

necessária passagem pelo Juiz ao entregar o direito às partes que lhe procuram. Inegável, pois, a insubstituível função do Poder Judiciário na realização da Justiça.

Contudo, a atuação do Poder Judiciário, especificamente, mas sobretudo no Brasil, tem sido merecedora de maiores reflexões. Para os fins de argumentação desse trabalho, ao menos nesse capítulo, entendemos duas serem as principais reflexões a serem tratadas sobre o Poder Judiciário, uma referente à sua atuação jurisdicional, outra referente à sua atuação institucional. É bem verdade que o aspecto jurisdicional se confunde com o aspecto institucional, todavia, para fins didáticos, assim dividimos as reflexões para melhor exposição das ideias.

Quanto à atuação jurisdicional do Poder Judiciário, o debate tem se instalado na (in)observância do Princípio da Separação dos Poderes estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal. É que as posturas desse Poder, sobretudo em sede de jurisdição constitucional, tem suscitado questionamentos acerca de que o mesmo estaria se imiscuindo em atribuições precípua de outros poderes, ora legislando, ora praticando atos próprios das decisões do Poder Executivo.

Debates como sobre o ativismo judicial²² ou sobre a “supremocracia”²³ têm sido cada vez mais reportado pelos estudiosos, sendo certo que todos eles têm gênese no fato do Poder Judiciário, mormente do Supremo Tribunal Federal, adotar posturas que, para além da resolução dos conflitos de interesses, invade as esferas de competência dos outros poderes constituídos, progredindo sensivelmente nos degraus de uma escala de Poder, estando, inclusive, atualmente, no centro do comando político do Estado Brasileiro.

Verificamos que o Poder Judiciário, notadamente o Supremo Tribunal Federal, têm sido, muitas vezes, o prolator da última palavra sobre diversos temas de nosso cotidiano, assumindo uma postura, ora de legislador (revogando leis que colidam com o texto

²²“A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público.” (BARROSO, Luis Roberto. JUDICIALIZAÇÃO, ATIVISMO JUDICIAL E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA. P.06. Disponível em <http://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso_para_Selecao.pdf> , acessado em 15/06/2017, às 10h32m.)

²³“O STF está hoje no centro de nosso sistema político, fato que demonstra a fragilidade de nosso sistema representativo. Tal tribunal vem exercendo, ainda que subsidiariamente, o papel de criador de regras, acumulando a autoridade de intérprete da constituição com o exercício de Poder Legislativo, tradicionalmente exercido por poderes representativos.” (VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. Revista Direito GV, São Paulo .P. 441-464. Jul-Dez 2008 p. 01. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>> acesso em 14.06.2017 às 10h46).

constitucional, revogando as disposições do Poder Constituinte Reformador, legislando na omissão do Poder Legislativo), ora de administrador (Poder Executivo), determinando ações e medidas reservadas às competências dos poderes representativos.

O fenômeno é preocupante e revela grave paradoxo, na medida em que, a pretexto da defesa da democracia, “entrega-se” a um “Poder” (judiciário) absolutamente desprovido da representatividade social a incumbência de posturas típicas das atribuições dos poderes representativos. É como coloca Oscar Vilhena Vieira:

“No exercício destas funções que lhe vem sendo atribuídas pelos distintos textos constitucionais ao longo da história republicana, ousaria dizer, emprestando a linguagem de Garapon, que, nos últimos anos, o Supremo não apenas vem exercendo a função de órgão de ‘proteção de regras’ constitucionais, face aos potenciais ataques do sistema político, como também vem exercendo, ainda que subsidiariamente, a função de ‘criação de regras’; logo, o Supremo estaria acumulando exercício de autoridade, inerente a qualquer interprete constitucional, com exercício de poder. Esta última atribuição, dentro de um sistema democrático, deveria ficar reservada a órgãos representativos, pois quem exerce poder em uma república deve sempre estar submetido a controles de natureza democrática.” (VIEIRA, 2008. pp 445,446)

Tem-se visto, portanto, pelo Poder Judiciário uma inegável escalada nos degraus do Poder, pois o STF (Judiciário) vem adquirindo cada vez mais protagonismo nas discussões políticas, eis que crescente o rol de matérias sobre as quais têm dado a “última palavra”, revelando assim muitas tensões nas relações institucionais com o Legislativo e o Executivo.

O fato de o Poder Judiciário ganhar espaço de forma cada vez mais crescente, ainda que se imiscuindo nas atribuições dos outros poderes, é explicado por muitos autores sob diversos argumentos, dentre os quais há os que atribuem o fenômeno a uma necessidade mercadológica, em plano global, de uma relativa estabilidade governamental que os governos representativos, suscetíveis à sedução do populismo, não poderiam oferecer (HIRSCHAL *apud* VIEIRA, 2008. p. 442).

Pensamos, entretanto, que o fenômeno observado no caso do Brasil encontra razões mais próximas de uma falência do sistema representativo. A ideia amolda-se mais à tese de Antoine Garapon, citada por Oscar Vilhena Vieira:

“Uma segunda corrente enxerga a ampliação do papel do direito e do judiciário como uma decorrência da retração do sistema representativo e de sua incapacidade de cumprir as promessas de justiça e igualdade, inerentes ao ideal democrático e incorporadas nas constituições contemporâneas. Neste momento, recorre-se ao judiciário como guardião último dos ideais

democráticos. O que gera, evidentemente, uma situação paradoxal, pois, ao buscar suprir as lacunas deixadas pelo sistema representativo, o judiciário apenas contribui para a ampliação da própria crise de autoridade da democracia. Este é o argumento fundamental do influente livro escrito por Antoine Garapon.”(VIEIRA, 2008. p.443)

No campo da política, o Poder Judiciário tem aumentado imensamente suas prerrogativas através de uma profusão de ações de controle de constitucionalidade (STF), de vazamentos seletivos de informações e abuso em prisões preventivas oriundas da Operação Lava Jato, mas principalmente quando decidiu sobre a derrubada da cláusula de barreira e sobre a infidelidade partidária (AVRITZER, 2016. pp. 116, 117).

Facilmente se percebe que, paulatinamente, o Estado Brasileiro caminha para uma estrutura onde o Poder Judiciário detém a última palavra, ainda que, pasme, se trate de poder em cuja essência não se guarde o mais mínimo traço de representatividade popular.

Pensamos que, neste ponto, reside a primeira das reflexões que propomos neste capítulo. Como se poderia enxergar essa atuação excessiva do Poder Judiciário com os olhos da Justiça? Não estaríamos diante de um desvirtuamento do consenso original?

A ideia de uma exorbitância na atuação do Poder Judiciário apresenta-se como elemento extremamente pernicioso à democracia na medida em que nos conduz às portas do autoritarismo e, conseqüentemente, da violação às liberdades individuais.

Observe-se que a legitimação do Poder Judiciário advém da existência de toda uma ordem normativa, dotada de uma racionalidade burocrática, que se revela demasiado importante se analisada na perspectiva do *checksand balances* que deve ocorrer entre os poderes constituídos. Todavia, quando verificada a entrega dos comandos do estado ao Poder Judiciário, vemos a dominação de um sistema racional-legal que pode se degenerar em totalitarismo burocrático, eis que ausente o componente contratual (SCHWARTZMAN *apud* PARENTE, 2000. p. 35).

Ou seja, a aparente legitimidade do Poder Judiciário em tais atuações adviria tão-somente de uma ordem técnica, racional, que emanaria de uma ordem normativa – burocrática – ausente, todavia, o componente da representatividade popular.

Assim, se considerarmos que o consenso original idealizado por Rawls tem como pedra de toque a participação popular (premissa contratualista) e supõe que todos os cidadãos tenham um direito igual a tomar parte no processo constitucional que produz a legislação na qual todos devem obedecer, não nos parece difícil a conclusão de que a exorbitação de poder perpetrada pelo Judiciário, tem constituído grave violação ao senso de Justiça.

A segunda reflexão que propomos trata da postura institucional do Poder Judiciário. Neste aspecto, reportamo-nos à atuação do Poder Judiciário, não somente como órgão jurisdicional, mas como organização administrativa, integrante de um sistema maior que comporia o Estado.

Verificamos que, em que pese sua “super atuação” jurisdicional, tem, doutro lado, deixado a desejar no seu aspecto organizacional, assim entendido a sua administração interna. A estrutura e atuação organizacional do Poder Judiciário parece-nos, estar bastante aquém das exigências de um Brasil moderno.

A lentidão processual, a rígida hierarquia entre juízes materializada pelas garantias da inamovibilidade e vitaliciedade, o corporativismo, a ineficiência da gestão de recursos e de pessoal parecem-nos elementos que tolhem do Poder Judiciário a capacidade de adequadamente distribuir justiça. O que se tem verificado, mesmo de um olhar perfunctório, é um Poder Judiciário que, ao passo que cresce vertiginosamente em atuação (aumento da judicialização de demandas), tem crescimento tímido ou nulo²⁴ em infraestrutura (número de juízes e servidores, estruturas de trabalho etc.), demonstrando descompasso que, por certo, tende à ineficiência no desempenho de sua missão constitucional.

Para além do saneamento das questões acima – o que já importaria em grande evolução – para a adequada distribuição da justiça e, por conseguinte, restabelecimento do consenso original, seria necessário que o Poder Judiciário caminhasse para mais além das concepções tradicionais que o percebem tão-somente como órgão jurisdicional, para que passe a se perceber, efetivamente, como órgão político.

Ao propormos isso, pretendemos desviar dos debates acerca da natureza jurídica do Poder Judiciário, se órgão jurídico ou político, eis que tal discussão, parece-nos, encontrar-se centrada na existência ou no manejo de “poderes”²⁵, discussão irrelevantes para a presente

²⁴No caso do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, podemos até cogitar de um crescimento negativo, já que referido tribunal chegou a enviar à Assembleia Legislativa proposta para redução de comarcas e, conseqüentemente de custos, extinguindo diversas comarcas vinculadas no interior do Estado do Ceará, propondo a redistribuição desses processos. Ou seja, nas comarcas extintas, os indivíduos lá residentes deveriam buscar o Poder Judiciário em cidades vizinhas, o que configuraria um enorme retrocesso e uma grave violação ao acesso à justiça. (disponível em < <http://blogdoeliomar.com.br/tjce-preve-extincao-de-comarcas-no-interior-e-deputados-reagem/>> acesso em 16/06/2017 às 09h28.

²⁵O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, afirmou em entrevista que o STF seria um órgão jurídico, mas como integrante da cúpula do Poder, caberia-lhe a missão de definir poderes, razão pela qual deve ser entendido como órgão político. (disponível em < <http://exame.abril.com.br/brasil/gilmar-mendes-diz-que-stf-e-um-orgao-politico/>> acesso em 15/06/2017 às 17h45). Doutro lado, há os que sustentam ser o STF corte eminentemente jurídica e não política (SILVA, Renata Elaine. *O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ÓRGÃO JURÍDICO (NÃO POLÍTICO)*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu. Número 1, 2014. pp. 87/93).

investigação. Remetemos, outrossim, à conceituação de política derivada do termo inglês *policy*, cujos contornos conceituais reportam-se à ação estatal no sentido prestacional, ou seja, de atuar em favor do resguardo e concessão de direitos. É como ensina Reinaldo Dias e Fernanda Matos:

“Já o termo policy (cujo plural é policies) é entendido como ação do governo. Constitui atividade social que se propõe a assegurar, por meio da coerção física, baseada no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade. A política, nesse sentido, é executada por uma autoridade legitimada que busca efetuar uma realocação dos recursos escassos da sociedade.” (DIAS; MATOS, 2012. p.02)

Pensamos, pois, que ao Poder Judiciário caberia o protagonismo em políticas públicas na promoção de direitos fundamentais cuja efetividade não depende de outras searas de poder, mas única e exclusivamente de si próprio, como os direitos de acesso à justiça, de duração razoável do processo etc.

É preciso que se rompa com o pensamento tradicional de um poder marcado pela inércia. Essa, por certo, ocorre na atuação jurisdicional, eis que somente atua quando provocado. Contudo, em seu aspecto administrativo (político) o Poder Judiciário deve ir para além da gestão interna de pessoal e de recursos, alocando na agenda de suas ações de gestão a promoção e garantia de direitos fundamentais cujos destinatários são todos os indivíduos.

No caso estudado nesse trabalho, por exemplo, podemos nos indagar que, se a duração razoável do processo se trata de um direito fundamental e, portanto, objeto de ação prestacional por parte do Estado (vide argumento do capítulo 2, item 2.3.), a quem caberia o protagonismo de políticas públicas para a consecução de tal direito, senão ao próprio Poder Judiciário?

Em arremate, podemos dizer que a realização da justiça é tarefa cotidiana e de conteúdo extremamente variável. Exige do poder público astúcia na observação e leitura do momento social e econômico, e perspicácia na elaboração de métodos que se adequem plasticamente a essas realidades.

Sendo o Poder Judiciário parcialmente responsável pela promoção dessa justiça, não conseguimos enxergar uma atuação fiel a tal propósito que não passe pelas correções estruturais que ora apontamos, mas principalmente, na percepção de si próprio como órgão político, protagonista de políticas públicas.

3.3. O PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL.

Embora não seja nossa proposta a realização de uma vasta digressão histórica sobre o Poder Judiciário e os contornos estruturais e políticos que assumiu no Brasil ao longo da história, pensamos, na linha do que sustenta Oliveira Viana, que a compreensão da problemática que envolve as estruturas do Poder Judiciário hodiernamente, notadamente a busca por soluções para tais querelas, passa necessariamente pela compreensão histórica, cultural e social do povo. É como afirma o autor:

“Na organização das nossas instituições políticas, é preciso, pois, que encaremos o nosso povo objetivamente, isto é, como uma realidade social – como uma coisa viva. Esta tem que ser a atitude das nossas elites de cultura. Sem levar em conta as tradições e os demais elementos constitutivos do nosso povo é-lhes impossível saber quais os processos ou meios mais aptos para modificá-lo na sua estrutura ou reformá-lo na sua mentalidade política, isto é, no seu comportamento na vida pública – que é o objetivo das reformas que planejam.” (VIANA, 1999. p. 505)

Nessa perspectiva, verificamos que ao longo da história do Brasil o Poder Judiciário foi evoluindo em conformação institucional, evolução, todavia, marcada pelos avanços e retrocessos. Os retrocessos, talvez, nem sempre registrados em documentos oficiais...

Contudo, é preciso registrar o risco de uma análise fria dos documentos oficiais, eis que, a análise aos diversos textos constitucionais que vigoraram no país, ao passo em que informam os contornos institucionais do Poder Judiciário, por outro não necessariamente estampam com fidelidade o perfil da atuação de referido poder ao longo da história, eis que, na prática, poder-se ia verificar a interferência expressa do Poder Executivo no Poder Judiciário (e isso acontecia com muita frequência), ou mesmo o acesso à justiça restrito a poucos gatos-pingados de pessoas.

Para Oliveira Viana, a existência de Judiciário independente e que garantisse a justiça a todos, independente do credo, situação social ou econômica, se trataria de elemento fundamental à democracia, tão ou mais importante que o sufrágio universal (VIANA, 1999. p. 504).

Pois bem, os precursores de um Poder Judiciário remontam à Constituição de 1824. Antes disso, a função jurisdicional era delegada pela metrópole aos donatários das Capitanias Hereditárias, mas que não se podia falar, ainda, em um “Poder”, na medida que

carente de qualquer organização institucional, ainda que mais rudimentar. Nessa época o Governador Geral reunia em si, dentre outras, as funções de cuidar dos “negócios da justiça”, mas ainda não se podia falar em uma estrutura institucional, mas, no máximo, um rabisco disso.

Posteriormente, ainda no Brasil Colônia, foram criados tribunais superiores (Tribunais de Relação e Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e das Ordens), com estruturas um pouco mais rebuscadas, mas ainda dotadas de dependência funcional em relação ao Executivo.

Com o advento da Constituição de 1824, foram criados, formalmente quatro poderes: Executivo, Legislativo, Moderador e Judicial. Foi também criado em 1826 o Supremo Tribunal de Justiça (no Rio de Janeiro), e os Tribunais das Relações nas províncias. Todavia, em que pese a aparição no texto constitucional como poder “autônomo”, o Poder Judiciário não detinha qualquer autonomia, submetendo-se aos comandos do Imperador, que, na prática, acumulava as funções do Poder Executivo e do Poder Moderador, bem como atuava como o verdadeiro e autêntico intérprete da lei.

Após a proclamação da República, com a Constituição Federal de 1891 o Poder Judiciário avança enquanto instituição, e consegue independência funcional. São criados o Supremo Tribunal Federal e a Justiça Federal. Em 1926, foi reformado o texto constitucional para acrescer a garantia da inamovibilidade dos juízes, juntando-se esta às outras duas já conquistadas (vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos).

Após a Revolução de 1930, notadamente com a Assembleia Constituinte de 1933, a formatação do Poder Judiciário evolui em independência e estrutura, criando-se, por exemplo, duas outras “justiças” especializadas, como a Justiça Militar e a Justiça Eleitoral, criando-se, ainda, a Justiça do Trabalho que, embora ainda não se pudesse aplicar as regras pertinentes ao poder jurisdicional (tratava-se de instância administrativa), constituiu importante avanço na matéria.

Mas o avanço durou pouco, digo, pouquíssimo. Com o Estado Novo, verificamos um recrudescimento do regime político brasileiro, com a implementação de um estado ditatorial, o que importou em um inegável fortalecimento do Poder Executivo, notadamente da figura do Presidente da República. A independência outrora conquistada pelo Poder Judiciário desaparece na Carta Constitucional de 1937.

Com a Constituição de 1946 e a redemocratização que a acompanhou muitas conquistas então tolhidas pela ditadura getulista foram readquiridas pelo Poder Judiciário que,

ganhou novamente em independência e estrutura, com o restabelecimento da Justiça Federal e a possibilidade de realização do controle de constitucionalidade de lei em abstrato (em tese).

Em 1964, com o golpe militar, verificamos grave ruptura da ordem constitucional. Os atos institucionais (principalmente os N^{os} 1 e 2) suprimiram garantias outrora conquistadas pela magistratura (vitaliciedade e estabilidade) e, dentre tantas medidas autoritárias, excluiu da apreciação pelo Poder Judiciário os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução Militar.

Não obstante a Constituição Federal de 1967 tenha mantido todas as garantias da magistratura já conquistada alhures, a supremacia do Poder Executivo podava as ações do Poder Judiciário que não detinha, na prática, autonomia alguma. Ademais, com o famigerado Ato Institucional N^o 5 (AI5) foram suspensas todas as garantias que ainda detinham os magistrados, verificando-se, a todo custo, uma tentativa do Poder Executivo de subjugar os demais poderes, notadamente o Poder Judiciário.

Após isso, com o movimento de redemocratização que culminou com a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e com a Constituição Federal 1988, vemos o restabelecimento das plenas garantias do Poder Judiciário, muitas delas plantadas desde os primeiros textos constitucionais, mas tolhidas ao longo de vários processos políticos.

O que verificamos, portanto, é que a estrutura do Poder Judiciário, salvo alguns retrocessos, tem evoluído ao longo dos textos constitucionais de forma, de mais a mais, linear. Mas o que parece marcar, de fato, a história do Poder Judiciário no Brasil foi um processo de independência funcional. É que somente com a Constituição Federal de 1988 que o país pôde experimentar um Judiciário com independência funcional, cujas decisões não se submetem ao crivo de quaisquer dos Poderes. Prova disso é que, conforme mencionamos no capítulo 3.2., o que se tem verificado, na verdade, é o movimento inverso, ou seja, o Judiciário interferindo noutras instâncias de Poder.

Mas em que pese essa independência funcional e estrutural hoje verificada pelo Judiciário, não podemos olvidar o fato de que desde o golpe militar de 1964 vivenciamos um período de mais vinte anos até que a Constituição Cidadã fosse promulgada (1988). Um período marcante na história do país que não somente violou gravemente as liberdades individuais e os direitos humanos como um todo, mas que causou toda uma mudança comportamental na sociedade brasileira, ditada pelo terror, pela repressão, pelo medo.

É inocente pensar que promulgação da constituição, por si só, tenha o condão de mudar magicamente a mentalidade das pessoas e as concepções pessoais da política e de poder vigentes no inconsciente coletivo. Trata-se de um processo.

Precisamos admitir a possibilidade de que, mesmo diante dos quase 30 anos de vigência da Constituição Federal de 1988, ainda não tenhamos conseguido evoluir desejadamente na concepção social de democracia que nos propõe o texto constitucional. Ainda estão presentes, certamente, os resquícios daqueles comportamentos outrora doutrinados pelo vergalho do terror.

As instituições, todavia, são formadas por pessoas e por isso não se apresentam imunes a esses resquícios comportamentais. Daí porque não é de se descartar que, ainda que ao arpejo do formalismo das normas vigentes, possamos verificar uma relativa subordinação em certas vezes do Poder Judiciário em relação ao Poder Executivo.

O Poder Judiciário no Brasil encerra em sua postura vários paradoxos. Se experimenta vôos mais ousados nas instâncias de cúpula, pode ainda não ter aprendido a voar sozinho nas instâncias menores, ainda que as estruturas institucionais (ao menos parte delas) lhes possa favorecer... O que se verifica em não raras situações é uma interferência expressa do Poder Executivo em relação ao Poder Judiciário, ora através de relações pessoais e espúrias, ora através de resquícios estruturais de dependência do Poder Judiciário em relação ao Poder Executivo.

Neste último caso podemos citar a nomeação de desembargadores e ministros através do quinto constitucional pelo chefe do Poder Executivo, a dependência orçamentária do Poder Judiciário em relação ao Poder Executivo etc.

Recentemente, todavia, vimos percebendo, como já mencionamos no capítulo 3.2., uma tomada de postura por parte do Poder Judiciário, ensaiando uma maior independência funcional, ocupando, inclusive, um vácuo de poder ocasionado pela crise de legitimidade vivenciada, principalmente, pelo Poder Executivo. É possível, pois, que tal fenômeno se revele como indícios de um “grito de independência”, mas penso ainda ser cedo para tal conclusão.

Os recentes acontecimentos ligados à Operação Lava Jato, por exemplo, tem posto em rota de colisão as posturas do Poder Judiciário com os Poderes Executivo e Legislativo, expondo ao vivo e em cores a todos os nacionais as mazelas dos sistemas políticos do país.

Mas há um ponto a mais nessa discussão que merece destaque. Com a espetacularização (em boa medida necessária, é certo) da Operação Lava Jato e de todos os fatos dela decorrentes, temos verificado um fenômeno novo no que tange ao Poder Judiciário.

É que o problema da falta de representatividade do Poder Judiciário nunca antes fora tão importante, já que outrora sua atuação era tímida e restrita aos limites de uma atuação

jurisdicional apolítica, se é que podemos usar esse termo. Com os acontecimentos recentes, notadamente com a atuação pouco ortodoxa do Juiz Federal Sérgio Moro, verificamos que as ações do Judiciário passam a cair no crivo da opinião pública, rompendo aos pouco com a máxima de que “ordem judicial não se discute, se cumpre”. Ao contrário, ordem judicial se tem discutido sim!

Para colaborar com esse contexto podemos ainda citar o julgamento (finalizado em 09.06.2017) pelo Tribunal Superior Eleitoral, presidido pelo Min. Gilmar Mendes, que rejeitou a cassação da Chapa Dilma-Temer por 4 a 3 votos, transmitido em rede nacional e que suscitou diversos debates sobre as posturas dos ministros que participaram do julgamento, notadamente do relator Min Herman Benjamin e do presidente acima referido.

Em arremate, sobre o Poder Judiciário no Brasil não podemos concluir de forma outra que não seja de que trata de um Poder que se encontra em fase de transição, ou até de adaptação. Se por um lado viveu por tempos sob o jugo de uma relação de dependência do Executivo, hoje começa a alçar vôos mais ousados e, nessas tentativas, em não raras vezes, ultrapassa os limites que a falta de representatividade popular lhe impõe.

Some-se a isso uma maior e mais intensa reverberação da opinião pública exercida sobre o Judiciário, principalmente através das mídias sociais, o que catalisa as tensões ocorridas entre o Judiciário e o cidadão e entre aquele e os outros poderes constituídos.

4. DOS DADOS COLHIDOS.

Conforme já expusemos no primeiro capítulo, o interesse pelo objeto da pesquisa adveio de um cotidiano e constante sentimento entre jurisdicionados e advogados de que as demandas demoram muito tempo para se resolverem no Poder Judiciário. Sem conseguir precisar, naquele momento, ao certo qual(is) o(s) problema(s), de fato, que leva(m) à intempestividade processual, o sentimento uníssono e aparentemente hegemônico foi o que nos despertou o interesse para a investigação, mormente quando percebíamos, ainda antes do início da pesquisa, a absoluta ausência de movimentações por parte dos órgãos constituídos no sentido de solucionar esse problema, verificando-se tão-somente, faça-se justiça, a reverberação ainda que tímida de algumas iniciativas por parte do Conselho Nacional de Justiça, mas que, na prática, não tinham o condão de elidir esse sentimento.

O campo tido como referência para o estudo foi a Comarca de Sobral, Estado do Ceará, no corte temporal do triênio 2012-2014. Contudo, estamos convictos de que muitas das situações aqui vislumbradas podem ser tomadas como referência para entender a problemática em outras comarcas, considerando-se, obviamente, as peculiaridades de cada serventia.

4.1. DA INTEMPESTIVIDADE PROCESSUAL NA COMARCA DE SOBRAL.

Pois bem, pareceu-nos que o primeiro passo a ser investigado seria a verificação de que se, de fato, à luz de indicadores objetivos, verificaríamos intempestividade processual na atuação jurisdicional em Sobral, ou, em caso negativo, donde estaria vindo esse sentimento de morosidade.

A tarefa de investigar a intempestividade processual não é simpl. Vários fatores se encontram envolvidos nesta análise. Podemos citar dentre eles, a dificuldade de encontrar elementos conceituais objetivos de tempo, eis que se trata de conceito de cunho predominantemente filosófico e, por isso, dificultaria sobremaneira a apuração ou interpretação de dados. Qual o tempo ideal de duração de uma demanda jurisdicional? Um ano, é pouco ou muito tempo?

O conceito de tempo tem sido objeto de vasto estudo pela ciência, mormente em dias atuais, quando a tecnologia tem dado extrema velocidade à comunicação, criando um frenesi social no qual predomina o imediatismo. Esse conceito de tempo, pois, tem sido

relativizado e caminhado, parece-nos, no sentido de “encurtar”, ou seja, o referencial de tempo de outrora, certamente não é mais o mesmo dos dias atuais.

Portanto, questionamentos e abordagens que sigam essa natureza foram evitados na presente investigação, justamente para não incorrer no risco de fugir de uma análise objetiva, que é o que esse trabalho propõe.

Outra dificuldade na investigação do tempo do processo é a peculiaridade de cada demanda. A análise do tempo do processo de forma amostral traz ao investigador, no presente caso, o risco de sérios vieses metodológicos, eis que os processos, por sua natureza ou complexidade podem ensejar naturalmente tempos diferentes para se resolverem, eis que dependem das peculiaridades afetas à sua natureza e complexidade. Uns demandam mais tempo, outros menos tempo, isso é normal.

Há ainda que se considerar, nessa perspectiva, a conduta das partes, que podem adotar tanto condutas procrastinatórias, como de extrema desídia, gerando ao processo ou demora excessiva ou incomum rapidez.

O caminho investigatório trilhado neste trabalho, pois, foi a análise dos dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, através da plataforma eletrônica Justiça Aberta (http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?) na qual é possível colher os dados da produtividade de cada uma das serventias do país, notadamente, das três varas cíveis da Comarca de Sobral. A análise (numérica) se deu de uma forma geral, analisando principalmente como indicadores o número de processos distribuídos para cada uma das varas cíveis e o número total de processos distribuídos, bem como o número de processos arquivados definitivamente.

Não cuidamos da análise de processos por amostragem, pelas razões antes postas. Os resultados apresentados baseiam-se na coleta, tabulação, análise e interpretação dos números de processos distribuídos e arquivados fornecidos na plataforma supra, notadamente por entender que tais indicadores revelam de forma próxima da fidelidade, respectivamente, o momento de início da demanda jurisdicional e o de final da mesma.

Antes de apresentar os dados colhidos, faz-se importante explicar que a presente pesquisa contemplou o triênio 2012-2014 eis que, como já explicamos no primeiro capítulo, tratou-se de primeiro triênio a partir da implantação da 3ª Vara Cível da Comarca de Sobral. Pretendíamos, no curso da pesquisa, ampliar o estudo para contemplar também os anos de 2015 e 2016, porém, em julho de 2015 o Conselho Nacional de Justiça modificou os indicadores outrora utilizados na plataforma Justiça Aberta, ficando inviável a tabulação de

dados face à mudança de indicadores. A pesquisa, pois, ateve-se aos anos de 2012, 2013 e 2014, conforme proposto no projeto inicial.

Também não se incluiu no objeto dessa pesquisa os dados afetos à produtividade do Juizado Especial Cível, já que entendemos que sua dinâmica fática, legal e processual não se pode inserir na mesma linha das varas cíveis estudadas. Tratam-se de procedimentos de natureza menos complexas, que se sujeitam à gratuidade judiciária e que detêm rito processual simplificado, por isso em muito divergem dos demais procedimentos cíveis. Por razões semelhantes, mas notadamente pelo seu destaque em número de processos distribuídos, também deixamos de incluir no estudo a produtividade da Vara de Família e Sucessões da Comarca de Sobral. Pensamos se tratar de um outro universo que mereceria estudo específico.

Pois bem, na busca pelo primeiro passo da investigação, ou seja, de identificar se as demandas jurisdicionais, de fato, eram intempestivas no período do investigado – ou se isso se trataria tão-somente de um sentimento afeto ao senso comum – passamos a análise dos indicadores suso mencionados e verificamos, realmente, fortes indícios de intempestividade processual.

Para entendermos os dados coletados, é preciso antes informar que em janeiro de 2012, as 1ª e 2ª Varas Cíveis da Comarca de Sobral tinham um acervo, respectivamente, de 3.636 e 3.805 processos. A 3ª Vara Cível, por óbvio, como ainda não tivera sido implantada, não guardava acervo processual anterior. Assim, as Varas Cíveis da Comarca de Sobral reuniam juntas um acervo processual de 7.441 processos.

Esse acervo, compreende todos os processos que se encontram em tramitação na secretaria de vara, excetuando-se as cartas precatórias, rogatórias, ou de ordem, notificações e interpelações (critério do indicador estabelecido pelo CNJ).

Essa compreensão é de fundamental importância para a interpretação dos dados colhidos. Nos indicadores da plataforma Justiça Aberta no período investigado, não existia nenhum que pudesse medir de forma individualizada os processos que foram redistribuídos, ou seja, que saíram do acervo processual de uma vara e foram inseridos em outra. Todos os processos, quer se tratassem de novas demandas, ou demandas que já vinham de outras varas, eram inseridas no indicador “número de processos distribuídos”.

Com a criação da 3ª Vara Cível pela Lei Estadual Nº 14.407, de 15 de julho de 2009, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará editou a Resolução Nº 07, de 15 de abril de

2010 fixando as competências das varas recém-criadas e determinando a redistribuição de processos segundo tais competências²⁶.

Logo, os processos que tramitavam nas 1ª e 2ª Vara Cíveis, mas que passariam a ser de competência privativa da 3ª Vara Cível (execuções fiscais), foram para lá distribuídos e contabilizados pelo indicador “número de processos distribuídos”. Portanto, de fundamental importância a compreensão do indicador “acervo processual”, como referencial para entendermos os números ora estudados.

Desta forma, pensamos que a tempestividade processual caminha no sentido de que esse acervo de processos (total) em tramitação diminua ao longo do tempo. O ideal seria o mínimo de demandas no acervo processual de cada vara.

À luz dos indicadores estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, a diminuição do acervo processual somente ocorre ou quando a demanda é arquivada definitivamente, ou quando ela é remetida à instância superior (Tribunal de Justiça). No segundo caso, por ainda não ocorrer a entrega da prestação jurisdicional de forma definitiva, pensamos que não se pode utilizar tal indicador para medir a tempestividade do processo. É que ainda que o processo dure minimamente em primeira instância, a entrega da prestação jurisdicional não ocorrera de forma definitiva, pelo que ainda não há a satisfação do direito da parte.

Todavia, se analisarmos o número de processos que foram remetidos ao Tribunal de Justiça no triênio estudado, verificamos que tal quantia afigura-se absolutamente irrelevante se comparada aos casos de arquivamento definitivo. Senão vejamos:

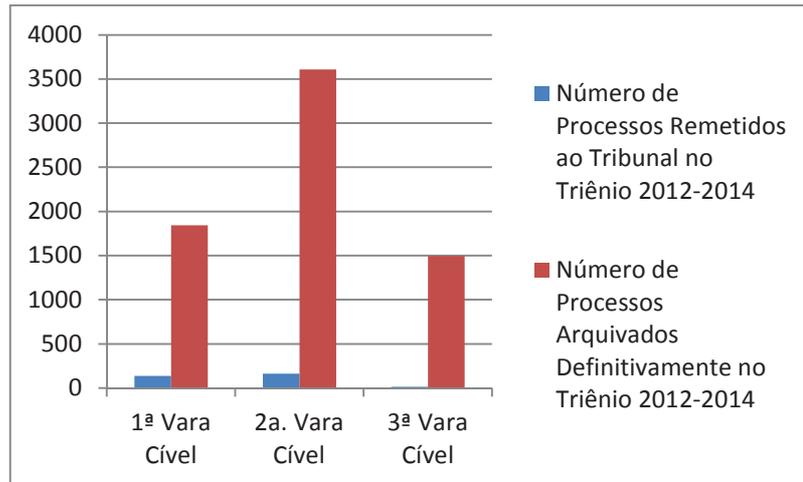
Gráfico 01 – Relação entre o número de processos remetidos à segunda instância e o número de processos arquivados definitivamente pelas 1ª, 2ª e 3ª Varas Cíveis da Comarca de Sobral.

²⁶No que pertine à redistribuição dos processos, estabeleceu a Resolução N° 07/2010:

“Art. 3º. Compete ao Juiz Diretor do Fórum da Comarca de Sobral editar ato que discipline a redistribuição dos processos, inclusive o estabelecimento de cronograma para a remessa dos feitos ao Setor de Distribuição, privilegiando a racionalidade do serviço, observado o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para o efetivo cumprimento do ora determinado.

§1º - Enquanto não redistribuídos, será de competência do juízo de origem apreciar solicitações de tutela, em caráter emergencial, nos feitos encaminhados ao setor de distribuição, para fins de cumprimento da presente Resolução.

§2º - As causas atualmente em tramitação que não sejam afetadas pelas modificações de competência ora introduzidas, continuarão a tramitar nas varas respectivas.”

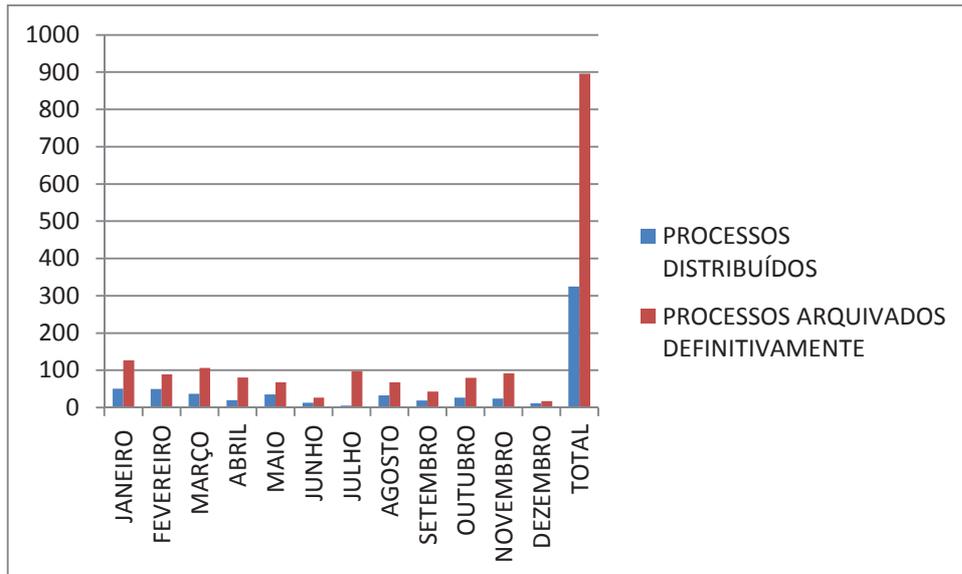


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

Como se pode perceber, frente às situações de arquivamento definitivo, as hipóteses de remessa dos processos à instância superior, em termos percentuais e estatísticos em muito pouco – ou quase nada – impactaram na diminuição do acervo processual das varas cíveis. Por tal motivo, trabalharemos principalmente com os dois indicadores antes mencionados, a saber: o número de processos distribuídos, para medir o número de demandas novas, que “entraram” no judiciário sobralense; e o número de processos arquivados definitivamente, que serviria para medir o número de demandas resolvidas.

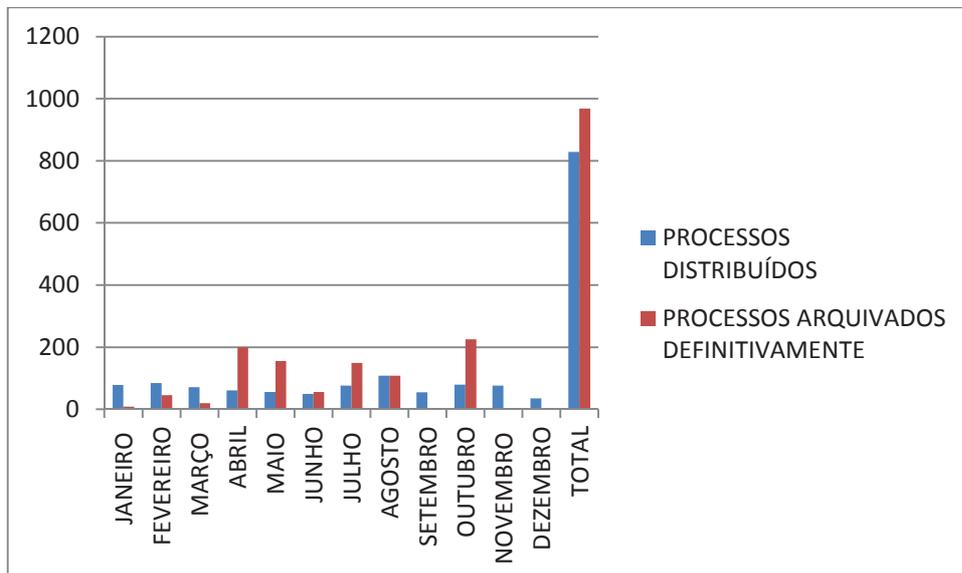
Com a implantação da 3ª Vara Cível em fevereiro do ano de 2012, verificou-se, ao final de referido ano, tanto na 1ª Vara Cível como na 2ª Vara Cível um número maior de processos arquivados definitivamente que de processos distribuídos o que nos levar a crer que o acervo processual de tais varas teria diminuído, dando-se, portanto maior vazão às demandas. Vejamos os gráficos:

Gráfico 02 – Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 1ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2012.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

Gráfico 03 – Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 2ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2012.

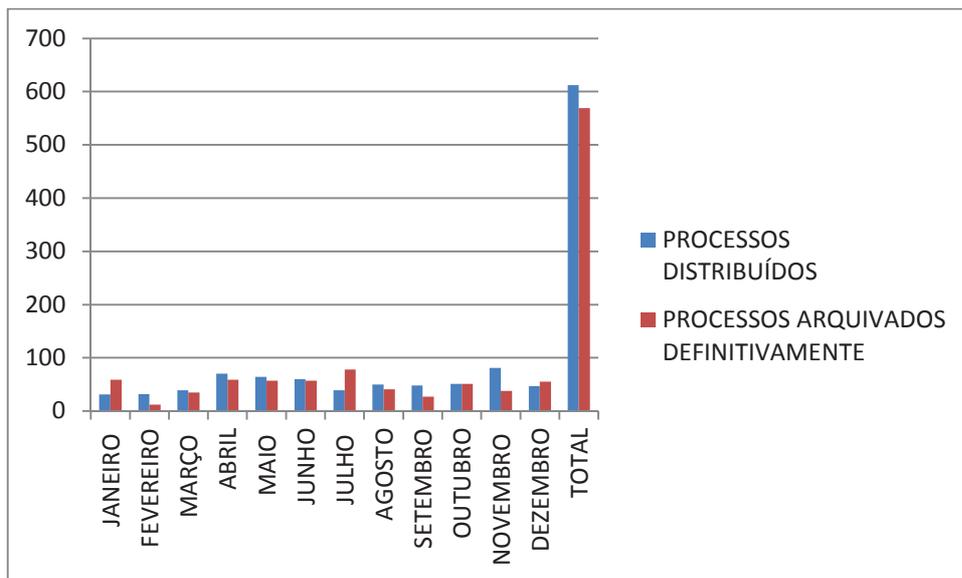


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

Em 2012, verificamos que a 1ª Vara Cível conseguiu diminuir seu acervo processual, contabilizando uma diferença de 571 processos entre arquivados definitivamente e distribuídos. A 2ª Vara Cível, por sua vez, não deteve desempenho expressivo, contabilizando uma diferença de apenas 140 processos. Respectivamente, 1ª e 2ª Vara Cíveis baixaram 15,7% e 3,67% de seu acervo processual.

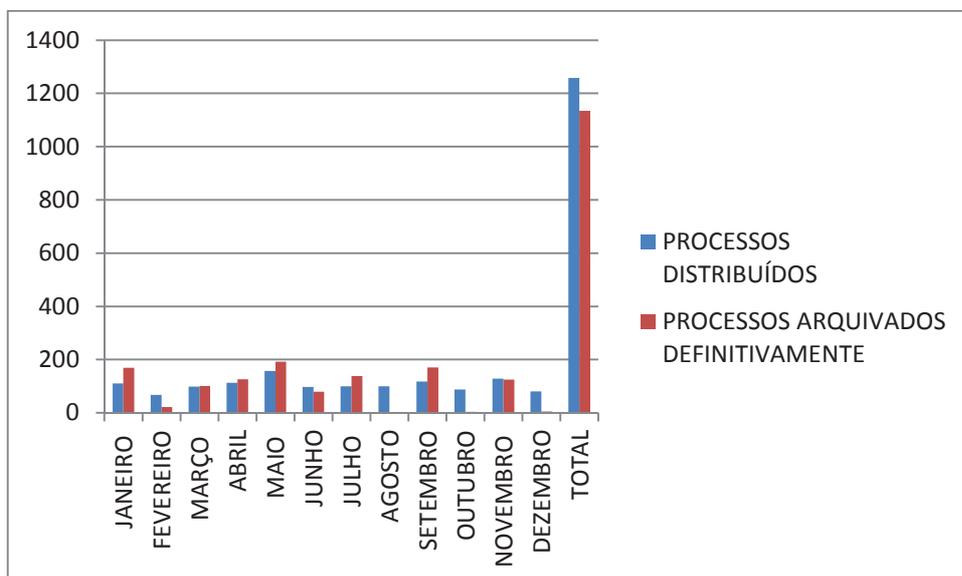
No ano de 2013, o desempenho acima, se já não se afigurava expressivo, caiu ainda vertiginosamente, eis que ambas as varas (1ª e 2ª) voltaram a acumular processos em seu acervo, ou seja, tiveram o número de processos distribuídos para si maiores que o número de processos arquivados definitivamente. Vejamos:

Gráfico 04 – Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 1ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2013.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

Gráfico 05 – Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 2ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2013.

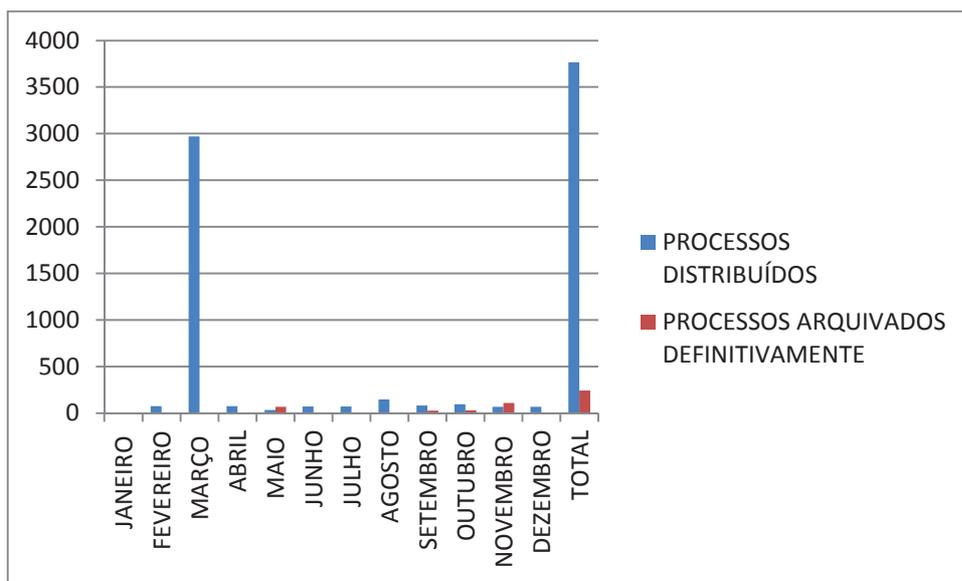


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

Ao final do ano de 2013, a 1ª Vara Cível acresceu ao seu acervo processual 43 processos, enquanto que a 2ª Vara Cível acumulou 124 processos. Ou seja, se considerarmos a redução do acervo processual experimentada em 2012, o acúmulo de processos verificado pela 1ª Vara Cível em 2013 não se afigurou de tanta expressividade, enquanto que a 2ª Vara Cível em 2013 recuperou quase totalmente o (pequeno) acervo baixado no ano anterior.

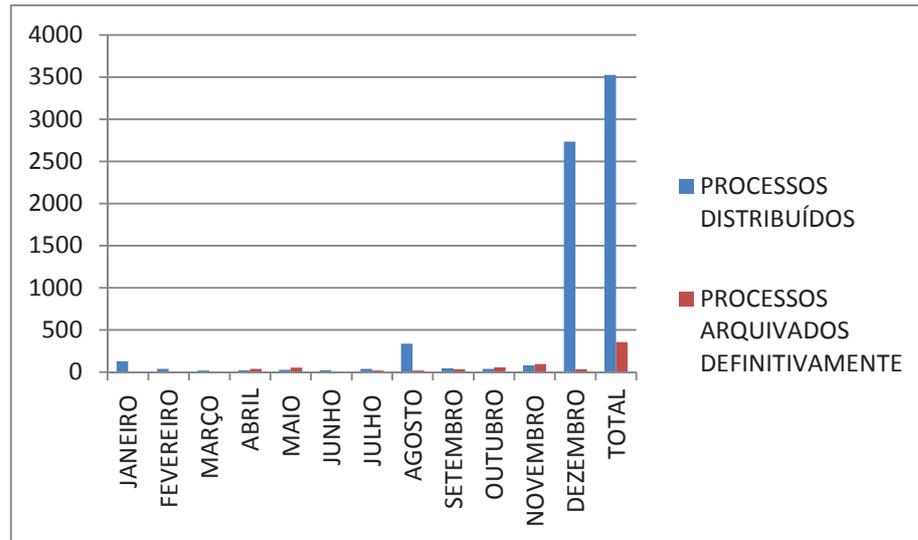
Nesses dois anos, a 3ª Vara Cível limitou-se, praticamente a acumular processos (novos e que vinham redistribuídos de outras varas). Não houve, pasme, qualquer indício de entrega da prestação jurisdicional de forma definitiva. Vejamos:

Gráfico 06 – Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 3ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2012.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

Gráfico 07 – Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 3ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2013.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

Observe-se que, à luz dos números ora apresentados, a 3ª Vara Cível serviu quase que como um reservatório de processos novos e redistribuídos, tão-somente. Se analisarmos o teor da Portaria Nº 04 de 10 de fevereiro de 2012, da lavra da Diretoria do Fórum da Comarca de Sobral, verificamos que por ocasião da implementação da 3ª Vara Cível, a distribuição dos processos não se dera de forma equitativa, mas na proporção 1:1:10²⁷; o que nos permite dizer que a 3ª Vara Cível serviu, nitidamente, para “desafogar” as demandas das outras varas cíveis, mas estas não conseguiram desempenho satisfatório na redução de seu acervo processual. Em relação ao jurisdicionado, notadamente em relação àqueles que tinham processos que foram redistribuídos à novel vara cível, este experimentou, de fato, grave prejuízo processual porquanto sua demanda fora deslocada para vara na qual, praticamente, não se entregou tutela jurisdicional alguma nos anos de 2012 e 2013.

No ano de 2014, verificamos uma redução do número de processos distribuídos (ou pelo menos, o não aumento deles), fenômeno que nos pareceu inusitado. Entretanto, não obstante a isso, o cenário (acúmulo processual) dos dois anos anteriores não apresentou qualquer modificação expressiva pois, a produtividade das varas cíveis – que já não revelava

²⁷O Artigo 1º da Portaria Nº 04/2012 estabeleceu:

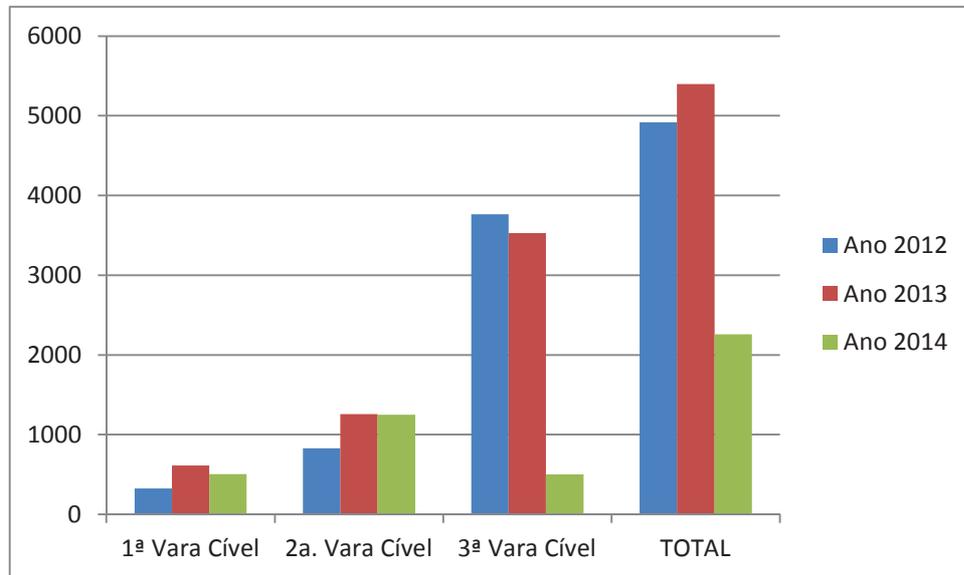
“Art. 1º. Determinar ao Setor de Distribuição do Fórum que, provisoriamente, isto é, até que o TJCE finalize as adequações no Sistema Processual antes mencionado, proceda à distribuição de novos feitos cíveis e criminais, observando rigorosamente a sequência numérica dos processos e as seguintes regras:

I – Em um montante de 12 (doze) novos feitos de uma mesma natureza cível ou criminal, o primeiro deles será distribuído para a 1ª Vara Cível ou Criminal; o segundo para a 2ª Vara Cível ou Criminal; e os dez seguintes para a 3ª Vara Cível ou Criminal, perfazendo, deste modo, a proporção prevista na Resolução Nº 02/2011 e na Portaria Nº 03/2012.

II – A distribuição de cada nova ação se efetivará logo depois de sua apresentação, isto é, independentemente da formação de lote de processos.”

desempenho tão satisfatório – não logrou aproveitar o baixo número de processos distribuídos para baixar o seu acervo processual. Observe-se os dados:

Gráfico 08 – Número de Processos Distribuídos para as Varas Cíveis da Comarca de Sobral no triênio 2012-2014.

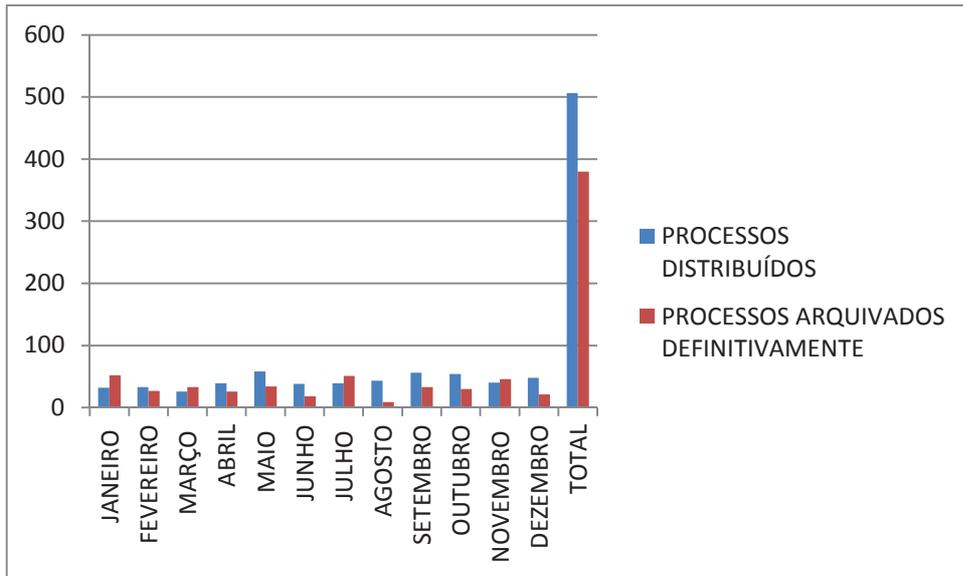


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

Oportuno o registro para afastar neste caso a hipótese de viés metodológico, pois, como já mencionamos alhures, o indicador “número de processos distribuídos” serviria para contemplar não somente demandas novas, mas também as que foram redistribuídas de outras varas e, por isso, cogitar-se-ia de serem contabilizadas em duplicidade. Todavia, no ano de 2014, já não mais ocorreria o procedimento de redistribuição de feitos, que já teria ocorrido de forma expressiva em março de 2012 e dezembro de 2013 (vide gráficos 06 e 07), pelo que se pode facilmente afastar qualquer viés metodológico nos presentes dados.

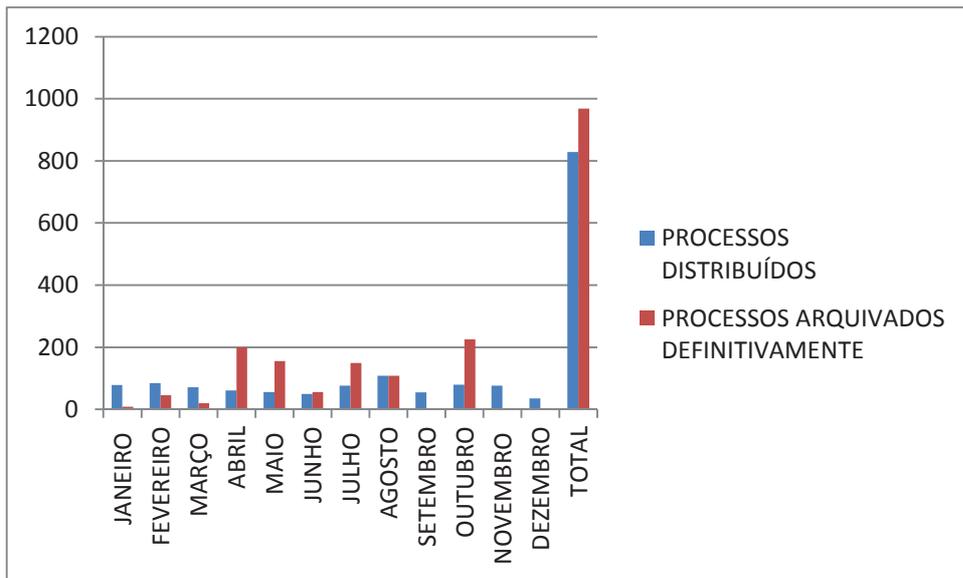
Pois bem, vejamos o desempenho da produtividade das varas no ano de 2014:

Gráfico 09 – Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 1ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2014.



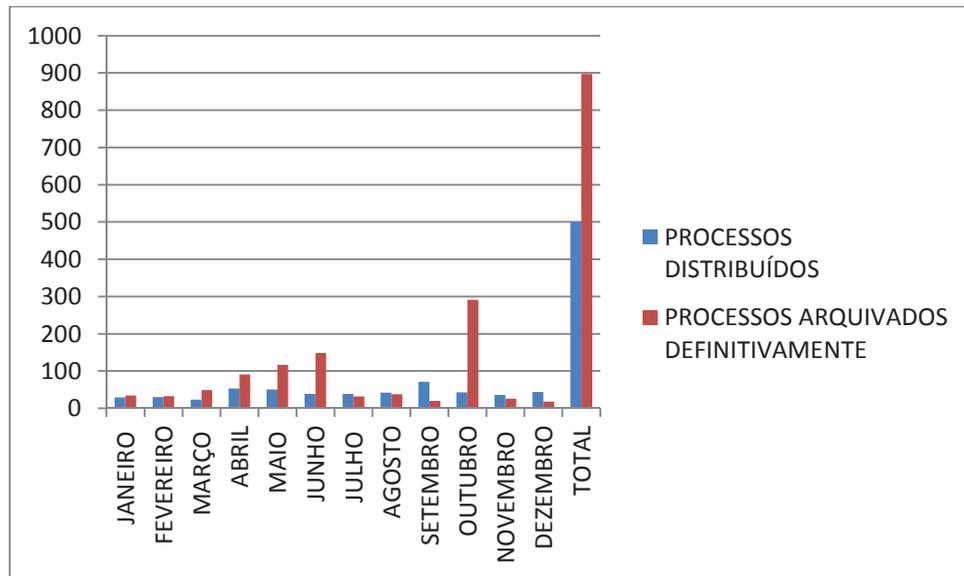
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

Gráfico 10 – Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 2ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2014.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

Gráfico 11 – Número de Processos Distribuídos e Arquivados Definitivamente na 3ª Vara Cível da Comarca de Sobral no ano de 2014.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

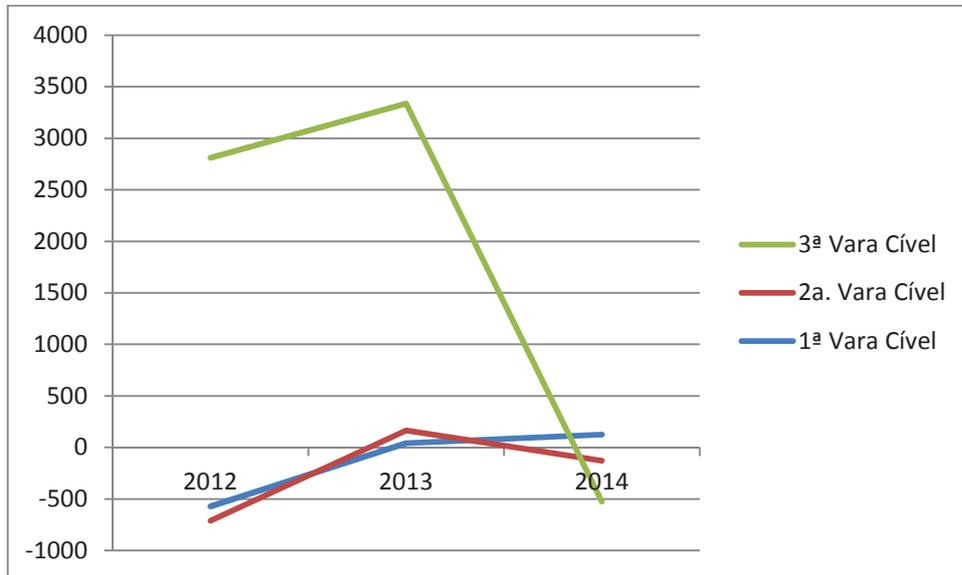
Excetuando-se a 1ª Vara Cível, que no ano de 2014 acumulou mais 126 processos ao seu acervo, as 2ª e 3ª Varas Cíveis conseguiram arquivar definitivamente número maior de processos que os que lhes foram distribuídos. A 2ª Vara Cível diminuiu 255 processos de seu acervo, enquanto que a 3ª Vara Cível baixou 397.

Assim, podemos concluir, de forma demasiado clara que no ano de 2012, quando teria ocorrido, pois, a implementação da 3ª Vara Cível e, por conseguinte, a distribuição de feitos cíveis em maior quantia para tal vara e, por óbvio, em menor para as outras duas varas (proporção 1:1:10), as 1ª e 2ª Varas Cíveis conseguiram diminuir seu acervo processual, conseguindo diminuir seu acúmulo de processos, assim entendida a diferença entre processos distribuídos e procesos arquivados definitivamente. A 3ª Vara Cível em 2012, por sua vez, somente recebeu processos, acumulando 3.522 processos em seu acervo.

Em 2013, nenhuma das varas conseguiu arquivar mais processos que os que lhes foram distribuídos aumentando o acúmulo de processos ao seu acervo.

Já em 2014, as 2ª e 3ª Varas voltaram a diminuir o seu acervo, diminuindo o acúmulo de processos, enquanto que a 1ª Vara Cível continuou a acumular. Vejamos o gráfico:

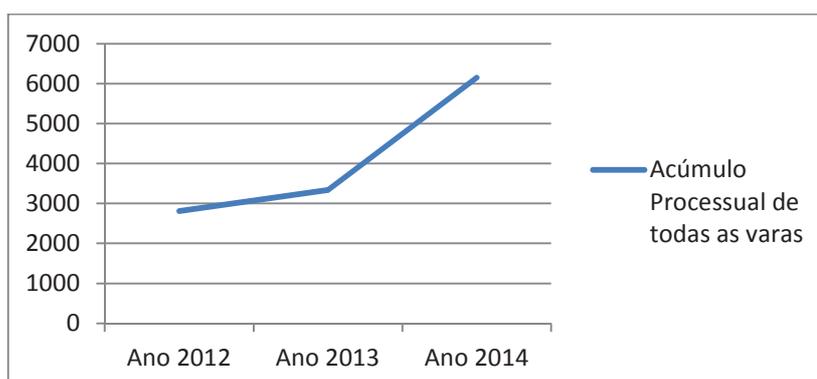
Gráfico 12 – Evolução do acúmulo processual (diferença entre número de processos distribuídos e número de processos arquivados definitivamente) pelas Varas Cíveis de Sobral no triênio 2012-2014.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

Como se verifica do gráfico acima, o acúmulo de processos no ano de 2013 é acima de zero para as três varas, indicando que todas elas acumularam processos ao seu acervo, enquanto que em 2014, somente a 1ª Vara Cível experimentou acúmulo acima de zero, as outras conseguiram baixar o seu acervo, com acúmulo abaixo de zero. Contudo, registre-se que o desempenho das 2ª e 3ª Vara Cíveis em 2014 no sentido de baixar seu acervo processual não foi expressivo, mormente quando analisamos o acúmulo processual de forma geral no triênio. Vejamos:

Gráfico 13 – Curva do acúmulo processual nas Varas Cíveis de Sobral no triênio 2012-2014.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014.

O gráfico acima nos demonstra que, se analisarmos o número total de demandas distribuídas e de demandas arquivadas em definitivo no primeiro triênio da implantação da 3ª Vara Cível para todas as varas cíveis, forçosamente iremos concluir por um acúmulo de processos significativo e crescente ao longo do triênio, o que inevitavelmente nos conduz a concluir pela efetiva ocorrência de intempestividade processual.

Doutra banda, se pusermos os olhos individualmente na produtividade de cada vara cível, verificaremos que não existe uma tendência uniforme na produtividade de tais varas no triênio.

A 1ª Vara Cível somente experimentou produtividade satisfatória no ano de 2012. Nos demais anos, em que pese ter sido a vara que menos recebeu processos, foi a que mais acumulou.

A 2ª Vara Cível, por sua vez, obteve desempenho positivo nos anos de 2012 e 2014, deixando acumular processos no ano de 2013. Ao passo em que baixou do seu acervo processual 140 processos em 2012 e 255 processos em 2014, acumulou 124 processos no ano de 2013, razão pela qual, no triênio, somente se pode creditar a baixa de 271 processos, o que corresponde a aproximadamente 7,12% do seu acervo processual em 2012.

A 3ª Vara Cível, recém implantada, nos anos de 2012 e 2013, praticamente limitou-se a receber as “novas” demandas (demandas recém-ajuizadas ou que foram redistribuídas de outras varas), sem apresentar atividade jurisdicional expressiva. Em 2014, em que pese seu esforço para arquivar mais processos que os que recebera, ao diminuir 397 processos do seu acervo, alcançou a marca de pouco mais que 6% (seis por cento) do seu acervo processual.

Como se percebe, a implantação da 3ª Vara Cível não foi medida que, ao menos no primeiro triênio de sua autação, tenha implicado na garantia da duração razoável do processo, com a entrega da prestação jurisdicional de forma mais célere.

4.2. DAS CAUSAS DA INTEMPESTIVIDADE PROCESSUAL.

Para tentarmos identificar as causas da intempestividade processual no caso estudado, adotemos como ponto de partida a reflexão de Fabiana Rodrigues Silveira, citada por Marco Félix Jobim, que classifica três grandes blocos de causas da intempestividade do processo.

No primeiro desses blocos se situariam os problemas relacionados à burocracia de uma forma geral, assim entendidos problemas de informação, comunicação, trabalho etc, mais afetos, pois, à uma questão de Administração Pública. Noutro bloco, estariam os problemas relacionados a causas que, embora extrajudiciais, afetariam o Poder Judiciário, como a desnecessária instigação ao litígio, deficiência na exploração de meios alternativos de resolução dos conflitos etc. O terceiro bloco contemplaria a formalização exacerbada do processo, o excesso de recursos, dentre outros fatores referentes à questão processual propriamente dita (SILVEIRA *apud* JOBIM, 2012. p.122).

Outra causa também abordada pela doutrina que, embora extrajudicial, teria o condão de interferir ao menos indiretamente na tempestividade processual, seria a (má) qualidade do ensino jurídico no país. O crescimento vertiginoso do número de cursos de direito nos últimos anos e o “despejo” no mercado de uma leva de profissionais despreparados, quer na advocacia, quer nos concursos públicos, ou ainda em cargos de confiança, são fatores que influenciariam na duração razoável do processo. É como reflete Horácio Wanderlei Rodrigues sobre a qualidade do ensino jurídico:

“a atual crise do ensino do Direito, é bastante complexa; e múltiplas, as tentativas de explicá-las, às vezes através de fórmulas ingênuas e simplistas. A não-compreensão de seu aspecto multifacético, que atinge diversas instâncias e níveis, é um dos problemas centrais que reveste muitas das respostas que vêm sendo apresentadas. Outro problema, não menos grave, é a negação de seus elementos próprios, internos, vendo-a como mera consequência de uma crise político-econômica, bem como o seu oposto, ou seja, a visão da crise do ensino do Direito como meramente uma crise interna e desvinculada das questões políticas, econômicas, sociais e culturais. A busca de um entendimento da atual situação do ensino do Direito exige uma análise integral, dialética, que permita compreender essa realidade.” (RODRIGUES *apud* JOBIM, 2012. pp. 125, 126)

A essa deficiência na formação do profissional do direito tem sido creditada também, em boa medida, a intempestividade do processo, pois ao entregar ao mercado de trabalho profissional de competência duvidosa, passam-se a verificar problemas que podem surgir desde o atendimento inicial da demanda, passando pela escolha dos métodos à disposição do profissional para resolvê-la – normalmente busca-se a litigiosidade, em vez da resolução dos conflitos por meios alternativos (arbitragem, mediação, conciliação etc.) – até a adoção de posturas processuais inadequadas e/ou procrastinatórias.

Particularmente, concordamos em parte com o posicionamento. Embora estejamos convictos de que a qualidade do ensino jurídico do país precisa ser urgentemente

repensada, principalmente para redirecioná-la para o tratamento científico que esse ensino requer, fugindo do ensino sistemático e simplista, não penso que possamos creditar tal causa à intempestividade processual, ao menos no caso estudado.

Aliás, não nos parece que as causas da intempestividade verificada nos dados ora apresentados possam ser creditadas a qualquer fator de natureza extrajudicial, ou mesmo a questões de legislação. Concluimos a partir de um raciocínio muito simples. Se observarmos o triênio estudado, não houve alteração significativa das condições extrajudiciais, não obstante o desempenho da produtividade das varas tenha sido insatisfatório.

Entendemos, outrossim, que o aperfeiçoamento das condições extrajudiciais, como a melhoria do ensino jurídico e, por conseguinte, da qualidade dos profissionais, influiria na melhoria do desempenho das varas e da tempestividade do processo, todavia, parece-nos que isso se trataria de mera especulação (e esperança, até), eis que à míngua de elementos cientificamente mais robustos para tecer essa conclusão, e de efeitos perceptíveis em médio e longo prazo.

No caso da pesquisa ora entabulada, no triênio 2012-2014 não se verificou mudanças importantes na legislação cível, notadamente na legislação processual, tampouco se verificou maior número de profissionais lançados ao mercado²⁸. Ao contrário, verificou-se uma relativa estabilidade nessas condições extrajudiciais, que pode ser inclusive percebida pelo não-aumento do número de processos distribuídos. Aliás, os dados apresentados (vide gráfico 08) demonstram que em 2014 o número de processos distribuídos diminuiu.

Entendemos razoável, pois, pensar que não tendo ocorrido um crescimento no número de processos distribuídos (novos) – o que poderia ser reflexo direto da ação de novos profissionais no mercado – nem mudanças significativas na legislação que tenham alterado ritos processuais, modalidades recursais, ou situações afins, as causas da intempestividade processual encontram gênese, senão exclusiva, principalmente em questões de Administração Judiciária, ou seja, causas que se situem no primeiro bloco da classificação proposta por SILVEIRA.

Para reforçar essa constatação, citamos pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Jurídicas (CEBEPEJ) e Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV), a pedido do Ministério da Justiça e do Programa das Nações

²⁸Em Sobral existem, hoje, três cursos de Direito, a saber o da Universidade Estadual Vale do Acaraú, o da Faculdade Luciano Feijão (FLF) e o do Centro Universitário Instituto Superior de Teologia Aplicada (UNINTA). Nos anos de 2012 a 2014, somente existiam os dois primeiros cursos que, disponibilizavam, semestralmente, 40 (quarenta) vagas e 100 (cem) vagas para ingresso mediante vestibular, respectivamente.

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), intitulado “Análise de Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais”, publicada em junho de 2007²⁹.

No referido relatório, constatou-se nas serventias estudadas que o tempo que o processo fica “parado” em cartório (instituição equivalente à Secretaria de Vara) corresponde de 80% a 95% do seu tempo de tramitação. Os hiatos na tramitação processual configurados pela retirada dos autos de cartório por juízes ou advogados, ou mesmo o aguardo no transcurso de prazo para manifestação das partes, ou ainda a realização de diligências infrutíferas, de fato, não têm implicado na intempestividade processual, eis que, na imensa maioria do tempo, o processo fica “parado”, aguardando a providência de algum serventuário (realização de expedientes, aguardando cumprimento de despachos etc.).

A tendência, pois, é de se atribuir em maior parte as causas da intempestividade processual à gestão judiciária, ou seja, à questões de eficiência na Administração Pública, uma vez que os fatores extrajudiciais, se por um lado não negamos que possam interferir na celeridade processual, por outro lado não nos parecem serem decisivos na busca por um processo célere. Contribuem para um caldeirão de ingredientes com apenas algumas pitadas, enquanto a maior parte desses ingredientes parecem-nos afetos às questões de organização e gestão judiciária.

²⁹Disponível

em<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364096/mod_resource/content/0/Secretaria%20da%20Reforma%20do%20Poder%20Judiciário%20-%20Análise%20da%20Gestão%20e%20Funcionamento%20dos%20Cartórios%20Judiciais.pdf>, acesso em 22 de julho de 2017, às 11:52.

5. DOS IMPASSES NA EXECUÇÃO E/OU IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE DA TEMPESTIVIDADE PROCESSUAL.

O estudo sobre a duração razoável do processo e as causas da intempestividade processual, como visto, encerra uma análise multifatorial que envolve não somente a investigação de elementos jurídicos, afetos à legislação e à dicção de ritos processuais, mas de fatores sociais e políticos, sem descurar da análise da demanda em específico, que muitas vezes, pode apresentar peculiaridades que implicam em um processo mais demorado ou mais célere.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, quando instada a analisar a razoabilidade na duração das demandas jurisdicionais tem verificado, basicamente, quatro fatores que já se encontram sedimentados em sua Jurisprudência, a saber: a complexidade da causa; a conduta processual das partes; a conduta das autoridades judiciais; e a afetação geral na situação jurídica da pessoa envolvida no processo³⁰.

A Corte, pois, tem analisado elementos de naturezas processual e extra-processual como determinantes para uma duração razoável do processo. O presente trabalho tem foco nas ações e omissões do Estado (Poder Judiciário) como fatores determinantes – ou ao menos influenciantes – na intempestividade jurisdicional.

Importante lembrar ainda a lição de Boaventura de Sousa Santos que, em análise à morosidade do sistema de justiça Brasileiro, também entende que as suas causas podem ser identificadas em dois grupos. O autor classifica a morosidade como sistêmica ou ativa, tratando-se, basicamente, aquela de causas afetas ao próprio sistema judiciário e esta da postura das partes envolvidas no processo (SANTOS, 2011. p.27).

Como já mencionamos alhures, é inegável que o Poder Judiciário tem o dever de adotar políticas de controle e promoção da tempestividade processual, notadamente por se tratar de garantia fundamental, assegurável, portanto, por uma atividade prestacional por parte do Estado. A entrega intempestiva da prestação jurisdicional atenta contra a realização da Justiça, o que não deve ser interesse nem do Estado, nem do cidadão, por óbvio.

O presente trabalho nenhuma pretensão destina à análise das causas processuais da morosidade (morosidade ativa), mas à postura do Poder Judiciário no combate e prevenção da morosidade (morosidade sistêmica).

³⁰ Vide Caso Furlan e Familiares vs. Argentina no qual os juízes da Corte Interamericana de Direitos Humanos analisam a razoabilidade da duração de uma demanda cível (ação indenizatória) utilizando-se de tais critérios. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf> , acesso em 08.07.2017.

Ao nos dispormos a tentar identificar os impasses na execução e/ou implementação de políticas públicas de controle da duração razoável do processo, temos como caminho de passagem necessário a identificação de, ao menos, o nascedouro das causas dessa intempestividade processual, notadamente, tendo como parâmetro os dados colhidos e expostos no capítulo anterior.

Desses dados, parece-nos claro que a intempestividade processual no triênio 2012-2014 evidencia-se, basicamente, em dois fatos que nos parecem bastante evidentes: a existência de um considerável acervo processual prévio a 2012; e, no curso do triênio, um desempenho insatisfatório na redução de seu acervo processual pelas varas cíveis, recebendo mais processos que os que foram arquivados definitivamente. Ambos revelam uma sistêmica ineficiência do Poder Judiciário ao responder as demandas que lhes são submetidas.

O capítulo anterior (4.1.) mostra que no início do ano de 2012, as 1ª e 2ª Varas Cíveis da Comarca de Sobral tinham um acervo, respectivamente, de 3.636 e 3.805 processos, totalizando um acervo processual de 7.441 processos.

O acervo não era pequeno. Considerando que, conforme dados levantados pelo Conselho Nacional de Justiça³¹, um magistrado no Brasil soluciona em média 7,3 processos por dia, totalizando um montante de 1.760 ao ano, os dois juízes (da 1ª e 2ª Varas Cíveis) deveriam trabalhar 2,11 anos unicamente para “zerar” o acervo processual, isso sem contar com as demandas novas que surgiriam ao longo dos anos.

É inegável que o acervo processual acumulado era exorbitante e chegou a tal ponto, se não exclusivamente, em boa medida, devido à incúria do Poder Judiciário.

Durante muito tempo, pois, o Poder Judiciário não se percebia (e em boa medida ainda não se percebe) como ator de políticas públicas, mormente no que concerne ao controle da tempestividade processual. A ele sempre se atrelou a característica de um poder “técnico”, burocrata, talvez até por não conter na sua estrutura traços significativos de representação/participação popular.

Essa característica afigura-se extremamente perniciosa, na medida em que tende a conduzir o Poder Judiciário a um autoritarismo. A existência de um poder eminentemente burocrata, que se apóie em uma lógica racional de atuação e funcionamento, mas ausente a questão “legal”, assim entendido o elemento contratualista (participação popular), fornecem as condições ideais para a proliferação de um sistema autoritário e patrimonialista.

³¹Dados publicados na página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça em 17 de outubro de 2016, às 19h30. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83680-em-media-cada-magistrado-soluciona-7-3-processos-por-dia-no-brasil>>. Acesso em 23.08.17 às 11:25.

O Poder Judiciário não tem, pois, tradição democrática, assim entendida não somente no aspecto estrutural, mas no aspecto funcional. A sua atuação tem sido sempre marcada unicamente pelo exercício da jurisdição, todavia aliada a uma apatia gerencial, evidenciada pela ausência de uma preocupação renovada em aprimoramento dos métodos de entrega da prestação jurisdicional. A essa característica some-se uma ausência de ações perceptíveis de controle externo de suas atividades.

A história nos demonstra que o Poder Judiciário no Brasil, na linha dos movimentos que ocorriam na Europa e na América Latina, para se adequar a uma ética liberal, criou em 1967 o Conselho Nacional da Magistratura, órgão integrante da estrutura do Poder Judiciário, formado por juízes (ministros da Suprema Corte), cuja finalidade seria fiscalizar a atuação do Poder Judiciário, notadamente, naquela ocasião, a atuação dos juízes em eventuais desvios funcionais por eles praticados.

Muitas eram as críticas suscitadas pela atuação desse conselho, dentre as quais o corporativismo, a existência de uma atuação meramente repressiva, a falta de transparência em suas ações, dentre outras tantas. Entrementes, se em algum aspecto falhou o movimento de redemocratização do país com a promulgação da constituição de 1988, certamente uma dessas falhas foi a extinção do Conselho Nacional da Magistratura, menos pela importância funcional que aquele órgão ocupava na estrutura do Poder Judiciário de então, e muito mais pela castração de qualquer órgão (externo) de controle do Poder Judiciário.

Na formatação inicial da Constituição Federal de 1988, pois, o Poder Judiciário não se submetia a qualquer tipo de controle.

O que então passou a se verificar foi que as estruturas políticas e de poder no Brasil, em que pese suas inegáveis importâncias, foram sendo paulatinamente desacreditadas por diversas posturas que revelavam da forma mais explícita as fragilidades que habitavam suas entranhas, como a corrupção, a inércia do poder público na promoção de direitos fundamentais, um déficit de representatividade etc.

Como, no dizer do Prof. Leonardo Avritzer, não pode existir na estrutura do Estado um “vácuo de poder”, o Poder Judiciário foi discreta e sorrateiramente ocupando um espaço deixado pelos poderes Executivo e Legislativo, evidenciando-se tal fenômeno pelo ativismo judicial, pelo controle judicial de políticas públicas, pelo aumento da litigiosidade e judicialização das demandas.

É como se o Poder Judiciário passasse a ser o grande responsável pela resolução das demandas sociais, sejam elas quais fossem. Todos passam a procurar o Poder Judiciário para verem seus problemas resolvidos.

Todavia, paradoxalmente ao crescimento de sua importância no Brasil, o Poder Judiciário também foi se revelando ineficiente para atender aos anseios sociais, expondo todas as suas fragilidades de um poder rigidamente hierarquizado, corporativista e retrógrado (administrativamente, ao menos).

É como nos explica CARVALHO, ROCHA e BASTOS:

“A concepção de Montesquieu acerca da divisão tridimensional dos poderes, com papéis bem definidos, tornou-se obsoleta. O Legislativo sofre um paulatino desprestígio; o Executivo é vítima de uma estrutura arcaica e ineficiente e o Judiciário, a despeito de sofrer idênticas mazelas, ampliou o seu escopo de atuação em face do crescente ativismo e do aumento da judicialização.” (CARVALHO, ROCHA e BASTOS in: LINHARES e MACHADO SEGUNDO, 2016. p. 608).

Essa “tomada de espaços” pelo Poder Judiciário não fora consciente, pensamos. O descontentamento com a política e seus métodos muitas vezes espúrios, inspirou, talvez, diversos juízes bem intencionados (ao menos em sua maioria) a decidirem sobre problemas sociais que lhes eram apresentados pelos jurisdicionados e, a partir daí, passou-se a gerar na sociedade uma expectativa de que o Poder Judiciário seria sempre a instância apta a resolver seus problemas, sejam eles quais fossem.

Ocorre que o Poder Judiciário também revelava fragilidades estruturais extremamente graves. A maximização de sua atuação expôs todas essas chagas, suscitando-se-lhe várias críticas. É como arremata CARVALHO, ROCHA e BASTOS ao excerto acima:

“Ocorre que a realidade revela não estar ele aparelhado para desempenhar esse papel na República. A lentidão processual, a gestão ineficiente, o corporativismo e uma estrutura rigidamente hierarquizada na qual os juízes – vitalícios e inamovíveis – não dependem da aprovação popular periódica para exercer suas funções provocaram o clamor público sobre práticas que deveriam, de alguma forma, sujeitar-se a um controle. E foram estes alguns dos argumentos que justificaram a atuação do Poder Constituinte Reformador e a promulgação da Emenda 45/2004.” (CARVALHO, ROCHA e BASTOS in: LINHARES e MACHADO SEGUNDO, 2016. p. 608).

Pois bem, o que se pode concluir é que o Poder Judiciário no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que pese ter experimentado uma maior independência e autonomias funcional e administrativa, não se submetia a nenhum tipo de controle externo, tampouco de controle popular. As insatisfações e insurgências com o Poder

Judiciário eram acalentadas meramente pela esperança em dias melhores, eis que inexistentes quaisquer mecanismos democráticos de controle da sua atuação.

Na década de 90 o debate acerca da atuação do Poder Judiciário ganhou importantes proporções. Não bastasse a gravíssima morosidade processual, a explosão de escândalos graves de corrupção³² apimentou o debate sobre a reforma do Poder Judiciário, culminando com a promulgação da Emenda Constitucional No. 45/2004 que, dentre outros aspectos, cuidou de criar um órgão de controle externo do Poder Judiciário, a saber o Conselho Nacional de Justiça.

A criação do CNJ, todavia, não teve o condão (e nem poderia tê-lo) de mudar magicamente aquele estado de coisas. Não funcionou como um gatilho que, ao ser acionado, de súbito, importaria no sumiço de todos os problemas do Judiciário, notadamente a morosidade processual. Trata-se de um processo paulatino, lento, que importa, certamente, na mudança de uma cultura institucional. A resolução dos problemas do Judiciário não cabe apenas ao órgão de controle externo. Eles devem ser primeiramente combatidos no âmbito de seus respectivos Tribunais!

Ao verificarmos a competência constitucional do CNJ, percebemos que o mesmo detém “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, [...] além de outras atribuições que lhes forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura.”³³ Ou seja, é dizer que, em sendo o CNJ um

³² No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999) foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito a requerimento do senador Antônio Carlos Magalhães para apurar irregularidades perpetradas no âmbito do Poder Judiciário, notadamente nos Tribunais Superiores, Tribunais Regionais e Tribunais de Justiça. A CPI foi presidida pelo senador Ramez Tebet e relatada pelo senador Paulo Souto.

³³ A Redação do art. 103-B, §4º da Constituição Federal de 1988 nos diz que:

“§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhes forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

órgão de controle, não retira ele o protagonismo dos tribunais na dicção de suas políticas públicas de promoções de direitos e de atuação jurisdicional.

Cabe, pois, inequivocamente aos tribunais – e não exclusivamente ao CNJ – a elaboração e execução de políticas públicas de controle da tempestividade do processo, dentre outras tantas possíveis que versem sobre garantias fundamentais como o acesso à justiça, por exemplo.

Mas esse protagonismo ainda não se encontra sedimentado na cultura administrativa dos tribunais. É preciso avançar para que esses tribunais se percebam e se projetem para além de órgãos jurisdicionais, e assumam verdadeiramente suas funções enquanto órgão gestor, responsável pela consecução de direitos e garantias fundamentais.

Assim, pensamos que a essa herança institucional podemos creditar, ao menos em parte, a inexistência ou ineficácia de uma política pública de controle da tempestividade processual no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, evidenciada por um acúmulo exacerbado de processos nas serventias não somente em Sobral, mas em tantas outras.

É a ainda incipiente no Brasil a profusão do estudo da Administração Judiciária. Esse estudo aponta no sentido de que os órgãos do Poder Judiciário devem, também, preocupar-se com assuntos como métodos de planejamento, gestão de recursos humanos, gestão orçamentário-financeira, gestão de tecnologia da informação, gestão patrimonial, gestão de processos, gestão de operações, e assim por diante.

É preciso que a administração dos tribunais enfrente não somente a questão da morosidade processual, mas a promoção de outros tantos direitos fundamentais com políticas públicas robustas e articuladas, e não com apenas meras estratégias. É como tem sustentado Mário Procopiuck:

“Na atualidade, na gestão do Judiciário brasileiro se sobressai como fator crítico a necessidade de adoção de sistemas de governança que o capacitem a trabalhar em perspectiva de grandes políticas públicas. Os órgãos de cúpula necessariamente terão de se preparar para conduzir mais políticas de Estado que estratégias de mero gerenciamento, fundadas em instrumentos de administração privada do início da década de 1950.”
(PROCOPIUCK, 2013. p. 295)

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.”

A gestão judiciária encerra um paradoxo sobre cuja reflexão se faz importante. É que se, inegavelmente, as estruturas administrativas do Poder Judiciário são sensivelmente menores e menos complexas que as do Poder Executivo, porque, então seria tão difícil a implementação de um modelo de gestão moderna, arrojada naquele poder? Por quê, muitas vezes, faz-se muito menos difícil implementar modelos de gestão e políticas públicas no âmbito do Executivo (cuja complexidade administrativa lhe é peculiar), que no Poder Judiciário?

A compreensão desse paradoxo, a nosso ver, corrobora com a tese de que a influência dessa “herança institucional” do Poder Judiciário é, de fato, um dos grandes impasses – se não o principal e maior deles – para a implementação e execução de políticas públicas. Vejamos:

“De modo geral, comparadas com as estruturas do Poder Executivo, as do Poder Judiciário são bastante reduzidas; logo, se considerada apenas esta dimensão, sua administração e condução de reformas tenderiam a ser relativamente simples. Contudo, a história demonstra que as dificuldades de alteração das estruturas administrativas judiciais são menos dependentes do tamanho do seu aparato administrativo e operacional do que de valores e práticas institucionalizados ao longo de séculos. Frente a tais dificuldades, Vanderbilt, sobre as possibilidades de modernização das cortes dos Estados Unidos, concluiu que ‘não é um esporte de fôlego curto ou para aqueles que têm medo de derrotas temporárias’ ”. (PROCOPIUCK, 2013. p. 297)

O conservadorismo, o corporativismo e outras tantas características que marcam a postura administrativa dos tribunais, por certo, são heranças da história de um Poder Judiciário que por muito tempo atuou de forma acanhada, subserviente aos outros poderes e que “aprendeu a voar” com independência há poucos anos, somente com o advento da Carta de 88 e que, apesar disso, já ousa vôos estratosféricos, embora sua estrutura se revele ainda frágil à pressão própria dos grandes vôos.

É bem verdade que, no caso estudado, a partir de 2012 tem-se visto alguns movimentos por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará no sentido de melhorar a tempestividade processual, mas nada se fez como política pública, mas apenas ações estratégicas pontuais.

Vejamos o baixo desempenho das varas no triênio 2012-2014, notadamente ao não conseguirem arquivar mais processos que os que lhes foram distribuídos. À luz dos dados colhidos e apresentados no capítulo anterior, é possível visualizar alguns pontos de

deficiência na atuação jurisdicional, e, a partir de então, analisar as eventuais omissões do Poder Judiciário no enfrentamento dessas questões.

É preciso antes registrar que quando afirmamos que no triênio 2012-2014 as varas cíveis de Sobral não obtiveram um desempenho satisfatório, o fazemos com os olhos postos unicamente nos indicadores “número de processos arquivados” e “número de processos distribuídos”. A afirmação se não toma em conta elementos como a qualidade dos julgados proferidos pelas varas, a acessibilidade, a responsabilidade social dos juízes e servidores; por outro não nega nem ignora tais questões como importantes (e fundamentais, até) a uma atuação jurisdicional adequada.

Pois bem, o desempenho insatisfatório das varas no triênio podem ter gênese em diversos fatores. O primeiro diz respeito à conduta dos juízes, em específico.

Se analisarmos o número de processos distribuídos para as varas cíveis da Comarca de Sobral no triênio estudado (vide gráfico Nº 08), verificamos claramente que, com exceção da 3ª Vara Cível, recém-criada – e com distribuição de processos diferenciada para “desafogar” o volume de processos das outras varas cíveis – as outras varas receberam por ano um número de processos bem menor que o que um juiz, no Brasil, julga em média por ano³⁴.

Outrossim, se somarmos o total de processos distribuídos para as três varas cíveis no triênio (12.571 processos) e dividirmos pelo número de juízes atuantes nas três varas cíveis (3 juízes), teremos um total aproximado de 4.190 processos por juiz para os três anos, o que corresponde a 1.397 processos/ano, representando, pois, menos que a média nacional de processos julgados por juiz por ano, conforme CNJ (1.760 processos).

A conclusão que se pode tecer, pois, face a esses dados é que não há subdimensionamento de juízes no triênio estudado, ao menos em tese³⁵.

Todavia, essa conclusão parte do pressuposto de que os juízes oficiantes nas varas cíveis da comarca de Sobral estariam dedicando-se exclusivamente às atividades jurisdicionais em referidas varas, sem que suas atuações estejam sendo divididas com atividades em outras comarcas e/ou juízos, pois sabe-se comuns práticas como o acúmulo de

³⁴ Segundo pesquisa publicada na página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça em 17 de outubro de 2016, às 19h30, um magistrado no Brasil julga em média 1.760 processos por ano, o que corresponderia a 7,3 processos por dia. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83680-em-media-cada-magistrado-soluçiona-7-3-processos-por-dia-no-brasil>>. Acesso em 23.08.17 às 11:25.

³⁵ Em contraponto a essa conclusão citamos posição do Supremo Tribunal Federal, para o qual, no Brasil, existe um déficit grave de juízes. Teríamos no país, na Justiça Comum, uma proporção de um magistrado para cada 25.000 habitantes. Na Alemanha, essa proporção seria de um juiz para 4.000 habitantes. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2004-jun-14/brasil_deficit_21_juizes_apontam_dados_stf> . Acesso em 29/07/2017 às 12:02.

“respondências” pelos magistrados de primeiro grau, a cessão de magistrados para assessorar desembargadores e juízes de outras instâncias (Turmas Recursais, etc.), a respondência pela Justiça Eleitoral, dentre outras posturas que comprometem o desempenho do magistrado.

Assim, se não há subdimensionamento do número de juízes na comarca (no triênio investigado), e a estes se possa creditar em algum aspecto causas para a intempestividade processual, isto se deve em boa medida pela inexistência de qualquer política pública de controle do tempo do processo pelo Poder Judiciário, notadamente articulada com a política de gestão de pessoas.

Ora, se há acúmulo de funções pelo magistrado, ou se esse em algum aspecto é desidioso, ao Poder Judiciário faltou (e falta) uma política (eficaz) de planejamento e acompanhamento da atividade dos juízes, não somente no sentido repressivo, mas também em um aspecto qualitativo, notadamente para acompanhar como estão atuando os juízes, verificando quais suas dificuldades, aprimorando técnicas e dando mais atenção às peculiaridades do local onde eles estão a atuar.

É preciso uma política de acompanhamento, sobretudo, embora não se negue a importância das medidas repressivas (atuação das corregedorias, advertências, sanções disciplinares etc).

Ao compulsarmos o Plano Estratégico da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Ceará referente à gestão 2012-2014³⁶, verificamos que a única ação destinada ao controle da tempestividade do processo seria a realização de mutirões de conciliação com vistas ao descongestionamento processual. Nada se previu no que pertine ao acompanhamento qualitativo da atuação dos juízes, tampouco quanto, especificamente, ao controle e acompanhamento da tempestividade do processo.

No relatório da Gestão 2011-2013 do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará³⁷ igualmente não se verificou das atividades desempenhadas pela sua corregedoria qualquer ação de acompanhamento da atuação dos juízes, salvo as ações “correcionais”, estas que mais parecem de natureza repressiva e fiscalizatória, que, propriamente de acompanhamento.

Medidas importantes, é verdade, foram adotadas pelo Tribunal de Justiça na Gestão 2011-2013, notadamente no que implica na celeridade processual, podendo-se destacar a implementação do peticionamento eletrônico na Comarca de Fortaleza e no âmbito

³⁶ Disponível em <<http://corregedoria.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2012/10/Plano-de-Gestao-2012-20141.pdf>> acesso em 29/07/2017 às 09:56.

³⁷ Disponível em <<http://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/Relat%C3%B3rio-da-Gest%C3%A3o-2011-20131.pdf>> acesso em 29/07/2017 às 10:41.

do Tribunal de Justiça. Todavia, a medida não se estendeu às Comarcas do Interior, dentre as quais a de Sobral.

Mas, no que tange ao acompanhamento das atividades dos juízes, repise-se, não foram dados avanços significativos.

O que se tem percebido é que, apesar de algum esforço no sentido de envidar medidas para a promoção da celeridade processual (como os mutirões de conciliação, por exemplo), isso tem se dado a título de ações pontuais, desprovidas de uma grande política de promoção da tempestividade do processo que, tendo tal finalidade como meta principal, reunisse várias ações em diversas áreas, com realocamento de recursos financeiros próprios para tais ações, definição de atores etc.

Mas não é própria e unicamente ao juiz que se pode creditar a intempestividade do processo. Afirmamos, até, que a sua colaboração com um processo intempestivo se revela a menor delas. É que tem se revelado como fundamental na determinação do tempo do processo a atuação da Secretaria de Vara.

Em junho de 2007 o Ministério da Justiça publicou um estudo de natureza exploratória intitulado “Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais” (citamos essa pesquisa no capítulo 4.2.), no qual foram constadas importantes conclusões que ora invocamos como pontos de partida para nossa análise. São elas: os cartórios judiciais (secretarias de varas) produzem grande impacto na morosidade do processo e no acesso à justiça; o cartório é praticamente “invisível” como ator do sistema de justiça; a organização e o funcionamento dos cartórios judiciais são precários.

Mais uma vez, a conclusão implica em aspectos próprios da Administração Judiciária. A despreocupação com elementos gerenciais dos cartórios judiciais (secretarias de varas) é, talvez, a maior das causas da intempestividade processual.

É que se revela inegável a importância da Secretaria de Vara na prestação jurisdicional, afinal, apesar de sob a batuta do juiz, o processo será mesmo impulsionado é pela atuação da Secretaria de Vara, esta responsável, segundo a pesquisa suso mencionada, por abarcar a imensa maioria do tempo do processo (80% a 95%).

Paradoxalmente à importância da Secretaria de Vara, o estudo afirma que ela não reúne a devida atenção do Poder Judiciário, mormente no que tange à elaboração de ações que se destinem de uma forma mais eficaz a aprimorar-lhe o funcionamento.

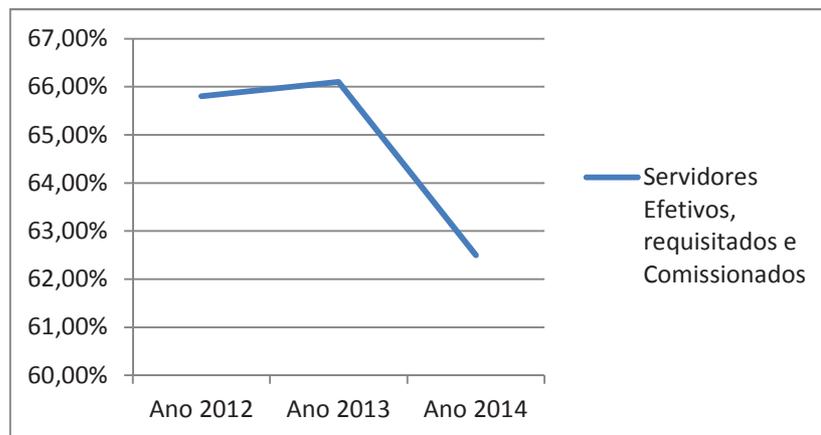
Uma dessas ações seria a qualificação de pessoal (servidores), com a identificação de perfis de servidores para ocupação de cargos, momento com a sua conscientização e motivação para que entendam a importância de seus trabalhos para o acesso à justiça.

Isso passa, obviamente, pela aquisição de servidores qualificados preferencialmente por concurso público, mas também pela qualificação permanente dos que estão em atividade.

O que se tem verificado na realidade dos municípios de interior do Estado é que o Poder Judiciário funciona, em boa medida, pela cessão de servidores das municipalidades, ou do Poder Legislativo local, ou ainda através de servidores terceirizados que, não obstante possam empregar dedicação e esforço nos seus misteres, não passaram por um processo de seleção em que se lhe exigisse uma sólida e adequada formação profissional.

Analisando os dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, no triênio estudado verificamos que não houve aumento do número de servidores efetivos, requisitados ou comissionados no triênio 2012-2014. Vejamos:

Gráfico 14 – Evolução do número de servidores efetivos, requisitados e comissionados em percentual da Força de Trabalho do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo CNJ, 2012-2014

No ano de 2012, esses servidores representavam quase 66% do pessoal em atividade nos Tribunais. Em 2014, esse percentual baixou para aproximadamente 62,5%. Não houve, pois, aumento de servidores nem em termos percentuais, tampouco em termos absolutos, ao menos de forma significativa. Esse cenário estadual replica-se na Comarca de Sobral.

No que tange à capacitação dos servidores não verificamos, igualmente, ações significativas nesse sentido. É que, mais uma vez, nos deparamos com ações pontuais de qualificação de pessoal, desconcatenadas de uma política pública que tenha como centro a promoção de uma entrega tempestiva da prestação jurisdicional.

No Relatório da Gestão 2011-2013 do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, verificamos que foram dados incentivos importantes à qualificação de pessoal, como a concessão de Adicionais de Qualificação e Adicionais de Especialização. Também foi relatada a existência de um Plano de Capacitação dos Servidores do Poder Judiciário que, segundo consta, promoveu treinamento de servidores nas áreas jurídica, técnico-administrativa, tecnológica, educação e comportamental, gestão e qualidade. Essas áreas teriam sido escolhidas mediante consulta prévia de necessidades aos gestores locais das serventias, e não fruto de uma política de gestão.

Tais medidas são, de fato, uma importante sinalização de que o Poder Judiciário começa a se preocupar com ações afetas à administração judiciária. Mas o mérito dessas ações, a isso se resume, a nosso ver, pois, a medida, se de um lado não integra uma grande política pública de promoção da celeridade processual, por outro, como ação governamental isolada, não conseguiu ter alcance expressivo, pois somente atendera a 43% dos servidores do Poder Judiciário, segundo dados do próprio relatório.

Interessante ainda é perceber que o estudo apresentado pelo Ministério da Justiça sugere medidas de complexidade diminutas aos olhos da Administração Pública para a minoração/resolução do problema da tempestividade do processo. São sugeridas ações como a motivação dos servidores para a importância de suas funções para a consecução do acesso à justiça; o enxugamento de processos e rotinas administrativas; a capacitação de servidores para funcionarem como gestores e/ou ouvidores judiciais nas serventias; a informatização de processos e de rotinas; o redimensionamento da relação 1 vara/1 secretaria (cartório) etc.

Embora medidas de não tão grande complexidade, parece-nos elas encontrarem óbices justamente na cultura institucional do tribunal a que já aludimos em raciocínio anterior.

Quando nos debruçamos a estudar as ações do Poder Judiciário local no sentido de garantir a tempestividade do processo, deparamo-nos, quando muito, com ações pontuais que, embora imbuídas muitas vezes de boa-vontade, não se encontram inseridas numa política pública ampla cuja finalidade maior seja garantir que a demanda jurisdicional seja solucionada em tempo razoável.

Não podemos, entretanto, deixar de considerar o importante impulso que tem dado o Conselho Nacional de Justiça, enquanto órgão de controle, no sentido de exigir dos Tribunais posturas administrativas e produtividade para garantir a celeridade do processo.

Em 2009, o CNJ, em ajuste firmado com todos os presidentes dos Tribunais do país, passou a exigir deles metas, estas que são definidas no Encontro Nacional do Poder Judiciário e que dizem respeito a identificação e julgamento de processos que foram

distribuídos em longínquas datas, implantação de processo eletrônico, realização de audiências de conciliação, aprimoramento de rotinas e modelos de trabalho, dentre outras questões.

Mereceu destaque a Meta 2 do CNJ em que “*o Poder Judiciário buscou estabelecer a duração razoável do processo na Justiça [...] a acabar com o estoque de processos causadores de altas taxas de congestionamento nos tribunais*”³⁸.

Ainda, a publicação anual do relatório “Justiça em Números”, dando transparência à produtividade dos tribunais, notadamente a publicização do cumprimento das metas do CNJ tem sido importante avanço no sentido da governança judiciária, eis que é medida de transparência da atividade judicial.

Também merece registro o fato de que em 01 de julho de 2014, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução N°198/2014 que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica do Poder Judiciário no sexênio 2015-2020.

Dentre os macrodesafios do Poder Judiciário estabelecidos nesse plano está o da celeridade e produtividade na prestação jurisdicional, que teria como finalidade materializar na prática o comando constitucional da duração razoável do processo, garantindo prestação jurisdicional efetiva e ágil, com segurança jurídica e procedimental, elevando a produtividade de juízes e servidores.

Esse plano estratégico tem por finalidade que os tribunais do país alinhem seus respectivos planos estratégicos àquele, sendo o CNJ, enquanto órgão de controle, o responsável pelo monitoramento do cumprimento das metas estabelecidas pelos planos, e os magistrados de primeiro e segundo graus, ministros, conselheiros e serventuários os responsáveis pela sua execução³⁹.

Como se verifica, a existência de órgão de controle do Poder Judiciário tem funcionado muito mais que um órgão repressivo, mas como um verdadeiro maestro que, com a sua batuta, rege a atividade da gestão judiciária nos tribunais de todo o país, sem, no entanto, retirar o protagonismo de referidos tribunais. Sua criação e atuação tem importado em grande avanço para o aprimoramento de uma cultura de gestão e governança judiciária.

Todavia, a elaboração, o planejamento e a execução de políticas públicas, mormente de controle da tempestividade do processo, é medida que deve ser protagonizada pelo tribunais, ainda que seguindo as diretrizes maiores fixadas pelo CNJ.

³⁸ Texto extraído da apresentação das metas no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metassobre-as-metas>>. Acesso em 29/07/2017, às 15:35h.

³⁹ O Art. 7º da Resolução N° 198/2014 do CNJ estabelece que “*A execução da estratégia é de responsabilidade de magistrados de primeiro e segundo graus, conselheiros, ministros e serventuários do Poder Judiciário.*”

Isso porque, não se pode duvidar que a elaboração de políticas públicas deve levar em conta as peculiaridades da estrutura administrativa e da sociedade local, bem como dos recursos financeiros disponíveis, variáveis estas que dançam ao toque da região em que se encontra inserido o tribunal. Cada tribunal tem sua peculiaridade. Não há uniformidade, nem cultural, nem administrativa, nem orçamentária entre os diversos tribunais do país, razão pela qual somente a eles cabe a dicção de suas políticas públicas.

Como tentamos demonstrar, os impasses experimentados pelo Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, notadamente de controle do tempo do processo, decorrem em boa medida da ausência de uma cultura institucional de governança judiciária.

Isso decorre de uma trajetória histórica de um Poder Judiciário que por muito tempo foi apequenado, tendo sua atuação marcada pela timidez de um poder tolhido pelas estruturas de Estado, mas que, passando a gozar da independência funcional e administrativa com a Carta de 1988, e mesmo atuando de forma ativa (quicá até em exorbitância), não ainda conseguiu se livrar da herança de muitos valores e práticas adquiridas nos tempos de alhures.

Nesta compreensão, podemos invocar a reflexão de Mário Procopiuck citando publicação da *American Bar Association* em 1940 que relatava as dificuldades de modernização do Sistema Judicial Norte-Americano, na qual se afirmava que:

“é um livro valioso sobre uma área específica, mas importante da atividade judiciária. Ele não será do interesse daquelas almas elevadas da nossa profissão que olham para baixo a contemplar os procedimentos do plebeu do tribunal. Ele é o anátema daqueles vigorosos iconoclastas que se consideram “reformadores processuais”, mas que [...] tentam conservar e tornar aproveitável um sistema desgastado. Por outro lado, para um grande grupo de ativos trabalhadores, ele será, em toda a nação, o ‘vade mecum’ da atividade profissional direcionada para a melhoria das estruturas e da administração dos tribunais. É um grupo que representa corpo em crescimento.” (CLARK apud PROCOPUICK, 2013. p. 297)

A persecução de um sistema judicial eficiente, que entregue a prestação jurisdicional em tempo razoável e de forma eficaz passa necessariamente pelo conhecimento e exposição de suas dificuldades para que, a partir de então, se possam construir soluções. É preciso repensar as estruturas com vistas a (re)construção de um Poder judiciário que, de fato, distribua justiça.

Pensamos que ainda há muito a caminhar, mas a visão do destino no horizonte, embora distante, nos enche de esperança nessa jornada.

6. CONCLUSÕES.

Os direitos fundamentais são uma conquista do Estado Democrático de Direito e a sua importância axiológica no ordenamento jurídico torna-se mais evidente pelo conteúdo que encerram, disciplinando e tutelando aspectos concernentes à limitação do poder do estado, bem como situações afetas à dignidade humana. Daí a necessidade de que cada um desses direitos seja, de fato, observado no cotidiano, respeitando-se lhes na suas formas mais ampla e irrestrita.

É necessário que os direitos fundamentais, pois, apresentem-se muito mais que um discurso político. A sua previsão na Lei Fundamental não pode ser relegada a uma mera carta de intenções. É preciso do poder público mais que uma postura abstencionista para garantir-lhes plena fruição, mas ações efetivas a fim de viabilizar isso.

O direito à duração razoável do processo como direito fundamental insere-se nesse debate de forma ainda mais incisiva, eis que, tratando-se de um direito fundamental afeto à organização e ao procedimento (segundo a classificação de Peter Häberle), depende para sua eficácia de, fundamentalmente, uma prestação positiva por parte do Estado.

Ao final dessa pesquisa, conseguimos atender satisfatoriamente todos os objetivos estabelecidos, constatando claramente que não existe nenhuma política pública de controle da tempestividade processual em execução pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, bem como que vários são os impasses para adoção de tal postura.

Verificou-se um grave paradoxo entre uma hegemonia científica sobre a importância dos direitos fundamentais, e da necessidade de que se lhes confira máxima eficácia – isso como corolário lógico do estado democrático de direito – e as graves violações a esses direitos fundamentais ocorridas banalmente nas situações cotidianas.

A apresentação dos dados levantados nesta pesquisa fornece indícios de graves violações a tal direito que, para além do universo estudado (Comarca de Sobral), pode refletir a situação de tantas outras serventias, replicando-se a violação de direitos em várias localidades do estado e – por que não se dizer? – do país.

A intempestividade processual representa muito mais que uma violação aos direitos fundamentais (o que já se revela suficientemente grave), mas representa um atestado de falência do Poder Judiciário na consecução de suas finalidades, mormente o de realização da Justiça.

Partindo-se do pressuposto de justiça como sendo um consenso político, que vise resguardar e restabelecer um consenso original de liberdades (Rawls), o Poder Judiciário –

bem como qualquer outro poder – quando não consegue restituir esse consenso, que nesse caso se evidencia pelo respeito a um direito fundamental à duração razoável do processo, falha na sua missão de promoção da justiça.

Para o exercício dessa missão, pois, é preciso que o Poder Judiciário se perceba para além de um órgão jurisdicional, cuja missão constitucional seria tão-somente a entrega da resolução dos conflitos que lhes são provocados. Urge também que ele se perceba como ator de políticas públicas. Ele deve protagonizar, embora eventualmente possa ter o envolvimento de outros seguimentos da sociedade, ações que visem a proteção de direitos, bem como o fomento de seu gozo e fruição.

Mas não é essa a postura que tem adotado o Poder Judiciário, embora já sinalize pela necessidade dessa guinada postural. Não se tem verificado na atuação do Poder Judiciário um protagonismo gerencial, com a criação, planejamento e execução de grandes políticas públicas, notadamente que visem conferir duração razoável do processo.

Ainda não se consegue verificar na postura do Poder Judiciário características de órgão político, assim entendido não no aspecto político-partidário, mas no sentido de integrar os poderes constituídos pelo Estado, em cujas missões comuns esteja a defesa e promoção de direitos. E direitos não se defende, nem se promove, somente com julgados, mas, sobretudo, com políticas públicas!

O que na realidade enxergamos no Poder Judiciário, ainda, foi a postura de um poder rigidamente hierarquizado que se encontra a uma distância considerável da população e de seus problemas. Isso se deve, por certo, a dois fatores de fácil compreensão.

O primeiro deles seria a absoluta ausência de qualquer representatividade popular na sua estrutura. Os juízes não necessitam de qualquer aprovação popular, tampouco detém o Poder Judiciário qualquer estrutura que permita a participação da sociedade na deliberação de questões afetas à sua atuação. A criação de conselhos populares que auxiliassem a atuação do Poder Judiciário na consecução de suas políticas públicas poderia ser, talvez, medida que aproximasse o Poder Judiciário dos problemas sociais e, com isso, melhorasse seu desempenho na função de promover a Justiça e resolvesse seu déficit de representatividade.

O outro fator seria a herança de uma trajetória histórica de avanços e retrocessos, mas marcada, nas mais das vezes, por uma subserviência a outros poderes. O Poder Judiciário mergulhou subitamente numa ordem jurídica de inepêndência funcional e administrativa em 1988, vindo de um contexto de extrema aridez dessas prerrogativas verificadas no período de ditadura militar.

A Carta Constitucional teve a capacidade de modificar o estado de direito, mas não de eliminar os valores, práticas e culturas impregnados na atuação de referido poder que, embora não mais compatíveis com a ordem constitucional atual, ainda se encontram imbricadas na atuação dos tribunais.

Alçar vãos de condor é tarefa a que tem se prestado muitas vezes o Poder Judiciário com o ativismo judicial e com algumas atuações marcadas pela exorbitância nas atribuições dos outros dois poderes. Todavia, ao fazê-lo tem exposto suas fragilidades estruturais e seu déficit de representatividade, submetendo-se ao julgamento social. Assim, tem alterado sua imagem perante a sociedade que, registre-se, hoje acompanha *pari passu* toda a sua atuação, notadamente em virtude da profusão dos meios de informação.

Mas embora vislubremos todo esse estado de coisas, para acalentar uma esperança fincada em solo firme e não arenoso, é preciso que se diga que alguns avanços já foram sentidos na promoção do direito fundamental à duração razoável do processo.

A atuação do Conselho Nacional de Justiça como órgão de controle do Poder Judiciário tem envidado importantes ações no sentido de estabelecer e cobrar metas que visem à redução do tempo do processo, suscitar discussões e debates acerca da necessidade de governança judiciária dentre outras ações.

O Tribunal de Justiça do Ceará, no período estudado, envidou ações que, embora pontuais e por vezes sem a eficácia desejada, já podem estar sinalizando uma mudança de postura, mas, confessamos se tratar de olhar otimista.

Nenhuma grande política pública que tenha como objetivo principal a promoção da duração razoável do processo, que aloque recursos e ordene ações em várias frentes (realização de concurso público, capacitação de servidores, informatização, normatização de rotinas de trabalho, redimensionamentos estruturais etc.), e dialogue com a sociedade, fora envidada pelo Poder Judiciário cearense e, parece-nos, nem o será em médio prazo.

Esperamos incorrer em equívoco ao assim afirmarmos, pois nesse caso, a frustração do falso prognóstico se ofuscaria pela esperança em um futuro com Justiça, em que as instituições democráticas assumissem verdadeiramente seu papel na promoção do bem comum.

A formatação de Políticas Públicas e a criação de uma governança judiciária com, notadamente, mecanismos eficazes de controle externo, podem fornecer o elemento de participação popular apto a afastar o autoritarismo e conferir maior legitimidade na sua atuação no Poder Judiciário. Em que pese não se tratar de poder em cujas entranhas se insira a representação popular, pode a participação popular – elementos distintos, mas que atuam

como mesma finalidade – servir perfeitamente no processo de legitimação desse poder, ou mesmo a existência de mecanismos de controle externo adequar a atuação do Poder Judiciário a uma ética liberal.

A criação, implantação e execução de políticas públicas para fomentar suas missões constitucionais, conferindo a participação popular, destacando-se neste sentido as ações das ouvidorias, dos órgãos externos de controle, são por certo medidas que tendem a fortalecer o Poder Judiciário, afastando a crise de legitimidade por que passam as instituições democráticas hodiernamente.

REFERÊNCIAS.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Sobre políticas de governo e políticas de Estado**: distinções necessárias. Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

ALVES, Juliana Alencar; FREITAS, Maria Rafaela de Oliveira; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. A análise do controle das despesas com pessoal no Poder Judiciário: um estudo aplicado aos Tribunais de Justiça de médio. **Revista Controle doutrina e artigos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**. v.13, n. 2, p. 32-58, 2015.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. 2ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Disponível em: <http://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso_para_Selecao.pdf>. Acesso em: 15 jun.2017.

BELO, Duína Porto. A razoável duração do Processo como Instrumento de Acesso à Justiça. **Revista Direito e Desenvolvimento**. v. 1, n. 2, jul-dez. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

_____. **Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão nº 2008/0265338-9, Agrg no Resp 1.107.511/rs. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de Pelotas. Relator: Ministro Herman Benjamim. Brasília, DF, 21 de novembro de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 06 dez. 2013.

CAI a confiança dos brasileiros nas instituições. **IBOPE**. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>>. Acesso em 18 fev. 2015.

CAOS no Judiciário Brasil tem déficit de 21% de juízes, apontam dados do Supremo. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2004-jun-14/brasil_deficit_21_juizes_apontam_dados_stf>. Acesso em: 29 set. 2017.

CARVALHO, Alessandra Ferreira Couto de; ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; BASTOS, Romeu Costa Ribeiro. O Conselho Nacional de Justiça e o controle do Poder Judiciário no Brasil. In: LINHARES, Emanuel Andrade; SEGUNDO, Hugo de Brito Machado (orgs.). **Democracia e Direitos Fundamentais**. Uma Homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides. 1.Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Portaria N° 07/2010.**

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS JUDICIAIS e INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO. **Gerenciamento de processos e de cartórios judiciais. Relatório Final. Mar. 2016.** Disponível em: <<http://www.cebepej.org.br/admin/arquivos/0262d3b2a16fb72a170372fe73243e9f.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números (ano-base 2012).** Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. **Relatório Justiça em Números (ano-base 2013).** Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. **Relatório Justiça em Números (ano-base 2014).** Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em 15 fev 2015.

_____. **Resolução N° 198/2014.**

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Sentença do Caso Furlan y Familiares vs. Argentina, de 31 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. Sentença do Caso Velásquez Rodríguez, de 29 de julho de 1988, Série C nº 4, par. 167 e 168. Disponível em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/sentenca-caso-velasquez-rodriguez-vs-honduras-2/>>. Acesso em: 19 Fev 2015.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas. Princípios, Propósitos e Processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

DONATO, Verônica Chaves Carneiro. **O Poder Judiciário no Brasil: Estrutura, Críticas e Controle.** 29 mai 2009. 107 fls. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional), Vice-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza-CE. 2006.

EM MÉDIA, cada magistrado soluciona 7,3 processos por dia no Brasil. **Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83680-em-media-cada-magistrado-soluciona-7-3-processos-por-dia-no-brasil>>. Acesso em 23 ago. 17.

FERREIRA RILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais.** 9 Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais.** 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREIRE E SILVA, Bruno; MAZZEI, Rodrigo (Coord.). **Reforma do Judiciário: análise interdisciplinar e estrutural do primeiro ano de vigência.** Curitiba: Juruá, 2008.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; BERNARDES, Marcielle Berger; ROVER, Aires José. Políticas públicas responsivas do Conselho Nacional de Justiça: análise da ouvidoria. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**. Florianópolis, n.5, p. 84-99, 2011.

GILMAR Mendes diz que STF é um órgão político. **Estadão**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/gilmar-mendes-diz-que-stf-e-um-orgao-politico/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

JOBIM, Marco Félix. **O direito à Duração Razoável do Processo**. Responsabilidade civil do Estado em decorrência da intempestividade processual. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José. (Organizadores); **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA, Eliomar de. TJCE prevê extinção de comarcas no Interior e deputados reagem. **O Povo**. Ceará, 06 mai 2017. Disponível em: <<http://blogdoeliomar.com.br/tjce-preve-extincao-de-comarcas-no-interior-e-deputados-reagem/>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. Jurisdição Constitucional e Efetivação dos Direitos Fundamentais: Uma discussão sobre a paz. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno. **Direito Constitucional Contemporâneo**. Estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

LOPES, Dimas Ferreira. Celeridade do processo como garantia constitucional – estudo histórico-comparativo: constituições brasileira e espanhola. In: FIUZA, Cezar (Org.). **Direito processual na história**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Judiciário, Democracia, Políticas Públicas**. Brasília. Revista de Informação Legislativa, a. 31, n. 122, p 255-265, mai.- jul. 1994.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Abuso de defesa e parte incontroversa da demanda**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. Direito fundamental à Duração Razoável do Processo. **Revista Estação Científica**. Edição Especial Direito. Juiz de Fora, v.01, n.04, out.-nov. 2009.

MARMESLSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **O Poder Judiciário no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ajuferjes.org.br/PDF/Poderjudiciariobrasil.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2016.

MENOR agredido e preso a poste é apreendido no Rio após assalto. **G1 Portal de Notícias**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/02/menor-agredido-e-presoposte-e-detido-no-rio-apos-assaltar-turista.html>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima; PONTES, Diana Santos; SOARES, Maria de Nazaré Moraes. A Atuação da Assessoria de Planejamento do TJCE na Revisão e Acompanhamento do Plano Estratégico do Judiciário Cearense. **Revista Themis da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará**. Fortaleza, v. 12, 2014.

PARA Maia, reforma trabalhista é 'tímida' e Justiça do Trabalho não deveria existir. **G1 Portal de Notícias**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/para-maia-reforma-trabalhista-e-timida-e-justica-do-trabalho-nao-deveria-existir.ghtml>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

PARENTE, Francisco Josênio Camelo. **A fé e a Razão na Política**: conservadorismo e modernidade das elites cearenses. Fortaleza: Edições UFC/Edições UVA, 2000.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PROCOPIUCK, Mário. **Políticas Públicas e fundamentos da Administração Pública**. Análise e Avaliação, Governança e rede de políticas e administração judiciária. Livro digital. São Paulo: Atlas, 2013.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3^a Ed. Editora Cortez, 2011.

_____. **Reinventar a democracia**. 2^a Ed. Lisboa: Gradiva Publicações Lda, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5^a Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado ed., 2005.

_____. As assim chamadas dimensões dos Direitos Fundamentais e a contribuição de Paulo Bonavides. In: LINHARES, Emanuel Andrade; SEGUNDO, Hugo de Brito Machado (orgs.). **Democracia e Direitos Fundamentais**. Uma Homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides. 1.Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SCHMITT, Cristiano Heineck. Direito à razoável duração do processo no Brasil: origens, inobservância e tentativas de concretização. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás**. Goiânia, v. 34, n. 01, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **Coesão Social, Democracia e Corrupção**. Disponível em: <<http://fundacaofhc.org.br/files/papers/446.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2016.

_____. **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea.** Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. **As bases do autoritarismo brasileiro.** 4ª Ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais.** Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364096/mod_resource/content/0/Secretaria%20da%20Reforma%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio%20-%20An%C3%A1lise%20da%20Gest%C3%A3o%20e%20Funcionamento%20dos%20Cart%C3%B3rios%20Judiciais.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2017.

SILVA, Renata Elaine. O Supremo Tribunal Federal órgão jurídico (não político). São Paulo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu**, n.1, p 87-93, 2014.

SILVA, Ricardo Perlingeiro da. Teoria da Justiça de John Rawls. Brasília. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 138, p 193-212, abr.- jun. 1998.

SOUZA, André Peixoto. Análise histórico-crítica da democracia e da cidadania no Brasil. In: PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; DIMOULIS, Dimitri. **Direito Constitucional e internacional dos Direitos Humanos.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano Estratégico da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Ceará referente à gestão 2012-2014.** Disponível em: <<http://corregedoria.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2012/10/Plano-de-Gestao-2012-20141.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **Relatório da Gestão 2011-2013 do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.** Disponível em: <<http://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/Relat%C3%B3rio-da-Gest%C3%A3o-2011-20131.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

SOBRE as metas. **Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/sobre-as-metas>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

VENTURI, Elton. Direito à duração razoável do processo. In: CLÈVE, Clemerson Merlin. (org.); PEREIRA, Ana Lúcia Pretto (org. assistente). **Direito Constitucional Brasileiro.** Teoria da Constituição e direitos fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras.** Brasília: Conselho Editorial do Senado Brasileiro, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. São Paulo. Revista Direito GV, v. 2, n. 4, p 441-464. Jul-Dez 2008.