



## ROBERTO PORTUGAL BACELLAR

*Desembargador do Tribunal de Justiça do Paraná, mestre em direito pela PUC-PR, especialista em direito civil e processual civil pela Universidade Paranaense, MBA em gestão empresarial pela UFPR, professor da PUC-PR, FGV (LLM), PUC-SP (Cogeae), Escola da Magistratura do Paraná (EMAP) e membro do Conselho Gestor de Conciliação e Mediação do CNJ.*

# ADMINISTRADOR JUDICIÁRIO PARA UM JUDICIÁRIO MELHOR

Constituição da República prevê a tripartição dos poderes do Estado, com a necessária harmonia entre eles: Judiciário, Legislativo e Executivo. É o Estado juiz, o Estado legislador e o Estado administrador, com evidente preponderância de cada um na sua atividade fundamental.

No Poder Executivo, ocorre a preponderância da condição de administrador. Entretanto, aos demais também compete sua própria administração, e se diz por isso que a separação de atividades entre os poderes não é absoluta.

Além de atividades de julgamento, pretende-se destacar a administração do Poder Judiciário por ele próprio, e, mais que

isso, por seus magistrados. No Brasil, adota-se o sistema romanista do direito positivado da lei escrita (*Civil Law*). Pela lei, os juízes administram unidades judiciárias, desempenham atividades de diretor de foro ou fórum, enquanto desembargadores administram os tribunais.

Em outros países, a exemplo dos Estados Unidos da América, pertencente à família do direito costumeiro anglo-saxão dos precedentes (*Common Law*), até a década 1950 os magistrados ainda acumulavam alguma atividade administrativa; hoje, os juízes julgam e apenas julgam. Administradores é que administram, inclusive, os tribunais. Lá, pela primeira vez em 1957 aparecia a figura do administrador de tribunais, sendo Edward Gallas, em Los Angeles, o primeiro deles. Mais tarde, em 1977, já havia administradores de tribunais estaduais em 46 Estados norte-americanos. Hoje, todos os Estados americanos contam com administradores judiciais (BACELLAR, 2003 p. 239).

Tanto ao juiz na sua função própria de julgador quanto ao juiz como administrador cabe viabilizar instrumentos de acesso à Justiça como acesso à solução adequada dos conflitos. O primeiro com atuação na atividade fim e o segundo na atividade meio devem propiciar condições para a prestação de um melhor serviço à sociedade. Buscam, ambos, soluções práticas, como a efetividade do processo e a possibilidade de se alcançar, num menor espaço de tempo possível, uma solução adequada.

A administração judiciária, espécie de administração pública, tem sua base na Constituição da República. Para que a solução dos conflitos ocorra de forma a propiciar soluções adequadas, é preciso planejamento, capacitação de magistrados e servidores. Princípios como os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência integram o rol constitucional, conforme o artigo 37. Outros princípios, embora não previstos expressamente na Constituição, como o princípio da integridade, são imperativos de todos os poderes.

No Poder Judiciário, a gestão judiciária reclama prestar um melhor serviço ao jurisdicionado, e para isso precisa vencer vários desafios, como o da lentidão, o da diminuição da burocracia e o de buscar qualidade com legitimação social perante os cidadãos.

É grande o desafio imposto ao Poder Judiciário de coordenar e administrar a solução de controvérsias em um País continental como o Brasil. Isso exige planejamento e desenvolvimento de políticas de administração judiciária, além da capacidade de cada juiz de produzir decisões judiciárias com justiça.

Nossa geração, dentro do que tem sido denominado de pós-modernidade, de maneira inadequada – mas ainda assim de maneira autêntica na sua inadequação (SOUSA SANTOS, 2006, p. 77) –, precisa refletir sobre administração judiciária de forma ampla, inclusive em relação às formas mais adequadas de recepcionar os conflitos e buscar solução compatível com as expectativas da sociedade, em busca da restauração das relações e da pacificação social (BACELLAR, 2016). A atividade fim do Poder Judiciário de produzir justiça só se realizará se forem estruturados os meios necessários ao alcance dessa finalidade.

O Brasil começa só agora, a partir do estabelecimento de metas pelo CNJ, a manifestar preocupação mais ampla com gestão e administração judiciária. Como enfatiza Vladimir Passos de Freitas, “a administração da Justiça só veio a ser estudada, de forma científica, a partir de 2000. Todavia, sempre foram tomadas medidas administrativas, muito embora de forma empírica” (FREITAS, 2006, p. 263).

Os juízes têm assumido, em geral, responsabilidades por várias atribuições cartoriais, de pessoal e mesmo de simples impulso processual, que os retiram de suas atividades principais, que deveriam ser de dedicação exclusiva, para as quais foram preparados, como por exemplo: julgar os casos.

É perceptível, nessa área administrativa, uma atuação dos juízes mais intuitiva do que técnica, pelo que há a necessidade de um trabalho integrado, de ações e reflexões em busca de uma maior profissionalização da atividade de gestão e administração judiciária. Há uma reclamação perene sobre a demora nas decisões, e os juízes – julgando acima de suas capacidades – não mais suportam o demasiado volume de processos. Ainda que trabalhem muito, os magistrados não conseguem cumprir as metas de julgar os casos em quantidade suficiente a superar os tantos outros que dão entrada nos juízos brasileiros e diminuir o estoque de processos acumulados.

Ainda que essa realidade exista e que a sobrecarga de trabalho na atividade fim seja uma constante, há uma enorme concentração de poderes de gestão e administração nas mãos de magistrados nas suas unidades judiciárias, fundamentalmente quando ocupam as funções de diretor de foro (fórum), e nos tribunais, quando são eleitos para a cúpula diretiva.

Ao se discutir a possibilidade de delegação ou transferência da administração de tribunais a administradores e de algumas questões jurídicas por meios de solução extrajudicial, privado, fora do âmbito do Poder Judiciário, há por parte de alguns uma resistência muito grande em face da ideia de perda de poder, desprestígio dos magistrados que atualmente desempenham essas atividades.

É recomendável, porém, em uma análise realista, que muitas das atividades administrativas sejam desempenhadas por administradores, e que várias questões negociais, consensuais e enunciativas sejam desenvolvidas por outros servidores que não os juízes. É fato que vários conflitos são solucionados por meios extrajudiciais como a negociação, a mediação e a arbitragem – independentemente do Poder Judiciário, e isso precisa ser cada vez mais estimulado no próprio ambiente do Poder Judiciário.

Coincidentemente na mesma década de 1950, especificamente em 1º de junho de 1952, no Tribunal de Justiça do Paraná, Romeu Felipe Bacellar tomou posse como Secretário e lá permaneceu por 16 anos consecutivos. Sua formação em administração e economia, além da formação em direito, lhe permitia exercer essas funções como um verdadeiro administrador judicial. Retornou ainda por mais 2 anos e ocupou a mesma função de Secretário e depois se aposentou definitivamente da atividade de “administrador judicial”.

Temos que refletir seriamente, nós que integramos a administração judiciária, sobre a necessidade de que os tribunais tenham profissionais das áreas de administração, economia, psicologia, serviço social, pedagogia, entre outras. Isso possibilitará ao profissional do direito, magistrado, assessor jurídico, analista dentre outros, melhor aproveitamento para a atividade jurisdicional para a qual efetivamente foi preparado e formado.

Esses profissionais de outras áreas, fundamentalmente os administradores, podem ser utilizados para compor a tecnoestrutura e assessoria de apoio na administração judiciária. Há na, grande maioria dos tribunais, segundo o relatório Justiça em números 2019: ano-base 2018 (CNJ, 2019), cargos comissionados que poderão ser preenchidos por bons profissionais dessas áreas – que atuarão enquanto servirem ao interesse público. Podem esses profissionais ocupantes de cargos comissionados ser dispensados sem formalidades, caso não correspondam às expectativas do magistrado administrador judiciário (BACELLAR, 2016a).

A falta de assessoria, notadamente nos juízos estaduais de primeiro grau, em muitos tribunais brasileiros, transforma o juiz em um operário que faz tudo: atendimento de telefone, arquivamento de documentos, gerenciamento de processos, controle de provimentos jurisdicionais, organização da pauta de audiências, redação de ofícios, formulação de pedidos de material, portarias, orientação aos servidores, inspeção permanente nas secretarias. Quando se chega às atividades típicas e fundamentais de presidência das audiências, atendimento aos advogados e julgamento dos processos, percebe-se que investiu muito tempo em outras atividades não essenciais que poderiam ter sido desempenhadas por outros servidores (BACELLAR, 2016a).

É evidente que tanto a cúpula estratégica dos tribunais quanto os magistrados diretores de foro precisam conhecer as técnicas e ferramentas de gestão administrativa. Isso não significa, porém, que precisem ser eles próprios os responsáveis pelas atividades de administração exercidas nas linhas intermediárias e operacionais. De todas essas atividades, a presidência de audiências, sessões, o atendimento aos advogados e o julgamento dos processos são de sua exclusiva atribuição.

Em uma gestão centralizadora, quando um presidente de tribunal ou um juiz-diretor administrador “faz tudo”, desempenha várias tarefas diversificadas e assume sozinho a responsabilidade de sua execução, não há necessidade de se implementarem os mecanismos de coordenação (BACELLAR, 2016a).

Henry Mintzberg, ao descrever os fundamentos da planificação organizacional, relata a história da senhora Raku, que

fabricava cerâmicas no porão de sua casa. Isso envolvia certo número de tarefas distintas, como amontoar a argila, dar-lhe forma de vaso, modelar, preparar e depois aplicar o esmalte e, por fim, cozer os vasos no forno. A coordenação de todas essas tarefas não apresentava problemas, pois ela própria as executava. Ao final conclui: “A estrutura de uma organização pode ser simplesmente definida como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas” (MINTZBERG, 1995).

**O problema da falta de administradores para atuar nos tribunais é grave e precisa ser assumido. A autogestão exige qualificação técnica dos auxiliares, e essas ações devem ser propiciadas pela administração judiciária.**

O caminho do aperfeiçoamento recomenda divisão de trabalho, descentralização, contratação de administradores e qualificação dos servidores para o desempenho de atividades conforme suas habilidades operacionais e seus níveis técnicos. O problema da falha de gestão, falta de administradores para auxiliar a administrar os tribunais é grave e precisa ser assumido pelo Poder judiciário. A autogestão exige qualificação técnica dos auxiliares, e essas ações devem ser assumidas como de responsabilidade interna da administração judiciária.

Há exceções de bons administradores que são juízes, mas a regra é a de que bons juízes muitas vezes não são bons administradores. A condição de magistrado que determina, manda, executa, prende e decide sem discussão é muita vez incompatível com a do administrador. O administrador juiz que carre-

gar consigo para administração judiciária os seus superpoderes certamente não será um bom administrador. Os poderes de império da magistratura só se justificam para fazer cumprir a lei de modo impositivo com a intencionalidade de buscar a pacificação, a preservação da convivência pacífica entre as pessoas.

Um administrador judicial qualificado na área de administração saberia identificar os reais problemas e indicar as possíveis soluções, o que para o magistrado é um sacrifício, na medida em que sabe muito bem aplicar a lei ao caso concreto e dirimir conflitos entre as pessoas e para isso foi formado.

Joaquim Falcão destaca que “tal qual na medicina, o médico só receita o remédio depois de identificado o problema, isso é, a doença, através das técnicas da anamnese e diagnóstico. O que, por sua vez, permite identificar as causas. E então, tratar... Na verdade, não nos faltam remédios, mesmo grave sendo a doença. Falta é uma estratégia, digamos, uma política de mudanças. Daí inclusive nossa opção por, antes de prescrever remédios, delinear as possíveis estratégias de tratamento” (FALCÃO, 1996, p. 271).

Nessa definição de diagnóstico – originária da medicina – é possível perceber a importância de um profissional administrador que, verificando os sintomas, e com base no conhecimento sobre eles, ministrar os planos estratégicos de combate aos problemas da administração judiciária brasileira. O ambiente organizacional dos tribunais é desfavorável à mudança, conduzindo os magistrados-administradores, mesmo em situações mais graves e que imporia remédios amargos, a seguir uma tendência natural de acomodação e manutenção das rotinas existentes. É a denominada zona de conforto que importa em manter as coisas como estão e a fazer “mais do mesmo”.

Segundo Joaquim Falcão, a crise para o Poder Judiciário “se lhe parece como algo externo. O que causa a paralisia é a estruturação do Judiciário a partir de monopólios profissionais que não se acreditam partes da doença, e que, no entanto, seriam inevitavelmente atingidos pelo tratamento. É difícil tratar do doente que não se acredita responsável pela doença” (FALCÃO, 1996, p. 278-279).

José Eduardo Faria destaca que a “ineficiência do sistema de

Justiça decorre, em grande parte, da incompatibilidade entre sua arquitetura e a realidade socioeconômica sobre a qual deve atuar. Historicamente organizado de modo formal e burocrático, concebido para exercer as funções instrumentais e políticas simbólicas no âmbito de uma sociedade que se pretendia igualitária e justa, não tem o Judiciário logrado fazer frente a uma distinta realidade social” (SCHMIDT, 2008, p. 43).

Constata-se que em grande parte dos tribunais há necessidade de buscar fora dos meandros do direito profissionais qualificados de outras áreas do conhecimento, como administradores judiciais, e com eles atuar no ajuste administrativo e na adequada coordenação das atividades do Poder Judiciário, diagnosticando os problemas e orientando as soluções para as variadas situações do dia a dia.

A adoção de mecanismos de governança poderá ativar a organização das atividades judiciárias, e a cúpula dos tribunais elegerá prioridades estratégicas, determinará ações que orientem soluções com eficiência e efetividade para as mais complexas questões institucionais. A mesma regra vale para o juiz diretor de foro, que elegerá suas prioridades e as ações serão coordenadas por administradores.

O princípio constitucional da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, é originário da Ciência da Administração, e é descrito, dentre outros, nos artigos 37 e 39 da Constituição da República. Segundo Jorge Bernardi e Nelson Martins Brudeki:

O Princípio da eficiência na Administração Pública tem por objetivo assegurar à comunidade, com os mesmos recursos, mais serviços de melhor qualidade e no menor tempo. O legislador, com isso, pretende reduzir custos e aplicar melhor os recursos públicos. Esse princípio abrange os aspectos econômicos da Administração Pública e tem sua origem em conceitos da iniciativa privada, incluídos nas reformas propostas pelo movimento conhecido como Nova Administração Pública (BERNARDI e BRUDEKI, 2013, p.29).

O § 7º do artigo 39 da Constituição apresenta a assertiva e descreve: “Lei da União, dos Estados [...] disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com



despesas correntes em cada órgão [...], para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma adicional ou prêmio de produtividade”.

O alcance da qualidade dos serviços judiciários, inclusive para gerar satisfação aos interesses dos jurisdicionados, dependerá de uma gestão não só eficiente, mas efetiva no tempo. Seguir o exemplo de outros países pode ser uma boa medida. Basta lembrar, como já se fez anteriormente aqui, que, até antes da década de 1950, nos Estados Unidos, juízes e tribunais dividiam as atividades administrativas com as judiciais, e o similar mais próximo a um administrador de tribunal estadual era um cargo judiciário no Estado de Connecticut, chamado de secretário executivo (*executive secretary*) da Suprema Corte; função que consistia em coletar informações e gerar relatórios (BACELLAR, 2003). Imaginava-se, até antes dessa data, que o sistema judiciário americano pudesse funcionar a contento desde que os juízes trabalhassem com dedicação, e havia resistência a quaisquer interferências ou propostas de gerenciamento administrativo, o que poderia influenciar na atividade judiciária. Os próprios juízes eram renitentes à ideia, sendo difícil vencer as barreiras, e só o tempo foi capaz de fazer mostrar que os administradores eram importantes aliados no aperfeiçoamento da organização judiciária norte-americana. (BACELLAR, 2016a).

O administrador judiciário nos Estados Unidos libera o juiz do pesado fardo das atividades administrativas e faz com que ele se dedique à resolução dos conflitos, que afinal é sua atividade-fim.

Ressaltei em outra oportunidade que os norte-americanos costumam dizer que os administradores não concorrem com a atividade do juiz porque não têm qualquer poder, mas contam com algumas boas ideias e muita persuasão. Suas ideias acabam prevalecendo naturalmente. Nos Estados Unidos há 2.300 administradores de tribunais, todos com curso superior (em direito, administração e história, dentre outros) e pós-graduação em administração judiciária (BACELLAR, 2016a).

O administrador judiciário é subordinado ao Presidente do respectivo tribunal e não se confunde com a figura do escrivão

(*clerk*), que tem responsabilidades diversas, incluindo a manutenção do prédio, dos funcionários, áreas de estacionamento, orçamento, estatística e tecnologia.

Na impossibilidade de auto superação das dificuldades internas administrativas e de gestão, os tribunais devem investir em administradores judiciais, assessoria técnica e tecnoestrutura que trabalhem (dentro ou fora dos tribunais) com independência técnica para traçar, com profissionalismo, segundo a orientação estratégica e as diretrizes dos magistrados (Presidentes de Tribunais e Juízes diretores de foro) os passos necessários ao alcance dos objetivos do Poder Judiciário de realizar a justiça em tempo razoável e com satisfação do jurisdicionado.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACELLAR, Roberto Portugal. **Administração judiciária com justiça**. Curitiba: InterSaberes, 2016a.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Juizados Especiais: a nova mediação paraprocessual**. São Paulo: RT, 2003.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BERNARDI, Jorge Luiz, e BRUDEKI, Nelson Martins. **Gestão de serviços públicos municipais**. Curitiba: InterSaberes, 2013.

CNJ. **Justiça em números 2019: ano-base-2018**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. 2019.

FALCÃO, Joaquim. Justiça: promessa e realidade. In: **O acesso à justiça em países ibero-americanos**. Associação dos Magistrados Brasileiros (org). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

FREITAS, Vladimir Passos de, e Freitas, Dario Almeida Passos de (coords.). **Direito e administração da justiça**. Curitiba: Juruá, 2006.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estrutura em cinco configurações**. Trad. Cyro Bernardes. São Paulo: Atlas, 1995.

SCHMIDT, Ricardo Pippi. **Administração judiciária e os Juizados Especiais Cíveis: o caso do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2008.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 11. ed. São Paulo: Cortes Editora, 2006.