

**GESTÃO PROCESSUAL NO MANDADO DE SEGURANÇA:
CELERIDADE E EFETIVIDADE NA TUTELA CONTRA A
ILEGALIDADE E O ABUSO DE PODER**

***PROCEDURAL MANAGEMENT IN THE WRIT OF MANDAMUS:
CELERITY AND EFFECTIVENESS IN THE PROTECTION AGAINST
ILLEGALITY AND ABUSE OF POWER***

André Luiz de Almeida Mendonça

Doutor em Direito (cum Laude) com menção de
Doutorado Internacional pela Universidade de Salamanca
Mestre em Direito pela Universidade de Salamanca
Pós-graduado em Direito Público pela Universidade de
Brasília (2009)

Pesquisador e Professor Visitante - Universidade de
Stetson, Estados Unidos (2015/2016)

Professor do Programa de Doutorado em Estado de
Derecho y Gobernanza Global da Universidade de
Salamanca

Professor do Instituto Presbiteriano Mackenzie -
Faculdade de Direito em Brasília

Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em
Direito da Instituição Toledo de Ensino (ITE), Bauru (SP)

Professor do Programa de Mestrado Centro de Estudos de
Direito Econômico e Social – CEDES
Ministro do Supremo Tribunal Federal

Fernando Braz Ximenes

Mestrando da Escola Nacional de Formação e

Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), Brasília.

Graduado em Ciências Sociais e Jurídicas (Universidade Federal da Paraíba – 2010).

Juiz Federal Substituto da 25ª Vara Federal de

Pernambuco.

Juiz Auxiliar junto ao Supremo Tribunal Federal

RESUMO: O presente estudo examina a possibilidade de aplicação de estratégias de gestão processual, pelo magistrado, para aperfeiçoar o processamento e julgamento do mandado de segurança nas unidades judiciais brasileiras. Optou-se pela revisão bibliográfica como técnica de pesquisa, com investigação jurídico-descritiva do panorama doutrinário e normativo relativo ao mandado de segurança no Brasil para, a partir dessa base teórico-normativa, sugerir, em abordagem propositiva, técnicas singelas que, sem desbordar do texto legal, permitem um gerenciamento racional da marcha processual, com o objetivo de entregar a prestação jurisdicional em tempo útil ao cidadão. Concluiu-se, ao fim, que é possível, por meio de estratégias de racionalização do rito processual e otimização no emprego dos recursos humanos e materiais, ampliar os níveis de efetividade da tutela jurisdicional no mandado de segurança.

Palavras-Chave: Mandado de Segurança. Gestão Processual. Celeridade. Efetividade.

ABSTRACT: *The present study examines the possibility of applying procedural management strategies, by the magistrate, to improve the processing and judgment of the writ of mandamus in Brazilian judicial units. A bibliographical review was chosen as a research technique, with a legal-descriptive investigation of the doctrinal and normative panorama related to the writ of mandamus in Brazil, in order to, from this theoretical-normative base, suggest, in a propositional approach, simple techniques that, without overflowing of the legal text, allow a rational management of the procedural march, with the objective of delivering the judicial provision in a useful time to the citizen. Finally, it was concluded that it is possible, through strategies to rationalize the procedural rite and optimize the use of human and material resources, to increase the levels of effectiveness of the judicial protection in the writ of mandamus.*

Keywords: *Writ of Mandamus. Procedural Management. Celerity. Effectiveness.*

INTRODUÇÃO

O mandado de segurança é instrumento voltado à proteção **célere e efetiva** do cidadão contra a ilegalidade e o abuso de poder. Trata-se de remédio constitucional cuja finalidade é a **pronta e imediata** proteção contra arbitrariedades praticadas por autoridades investidas do poder estatal. Diante da superlativa importância dos direitos protegidos pelo *writ*, a legislação que regula o mandado de segurança (Lei nº 12.016/09) prevê rito expedito e simplificado, tendo por objetivo a máxima velocidade e utilidade na entrega dessa relevante prestação jurisdicional.

Não obstante, observa-se, em algumas unidades judiciais, que a tramitação desse importante *writ* não alcança a agilidade e efetividade desejáveis na prevenção e repressão de ilegalidades e abusos de poder, o que pode decorrer, em parte, de vicissitudes estruturais do Poder Judiciário, como a deficiência de recursos humanos e materiais, ou, em outra parte significativa, pode ser explicado pela deficiente gestão processual dos feitos nas unidades judiciais.

O presente texto tem o objetivo de examinar o aspecto mais tangível desse problema, na perspectiva do magistrado, ao abordar os meios que podem ser por ele empregados, individualmente, sem que dependa da remessa de recursos pelo Tribunal ou de aprimoramento estrutural, para, mediante estratégias de gestão processual, agilizar a tramitação dos mandados de segurança em sua unidade judicial.

Pretende-se, portanto, responder à seguinte indagação: diante de uma via célere, como o mandado de segurança, que demanda agilidade na tramitação dos feitos, e dos conhecidos problemas estruturais experimentados em diversas unidades judiciais do país, de que modo é possível, por meio do emprego de mecanismos de gestão processual, conferir velocidade e efetividade na prestação jurisdicional?

Por meio de uma investigação jurídico-diagnóstica preliminar, serão abordados os elementos conceituais sobre o mandado de segurança e sobre o poder de gestão processual do magistrado, substrato teórico indispensável para a compreensão da questão debatida, para, em seguida, adentrar a um exame jurídico-propositivo, onde serão sugeridas condutas e estratégias judiciais de gestão processual que possam assegurar maior celeridade e utilidade na prestação jurisdicional postulada por meio dos mandados de segurança.

O estudo se dividirá em três partes: inicialmente, serão traçadas as notas essenciais do remédio constitucional do mandado de segurança, para que se possa compreender o seu caráter peculiar e célere. Em seguida, serão demonstrados conceitos fundamentais para a compreensão sobre a gestão processual do juiz e as balizas normativas que condicionam o exercício desse poder para que, ao fim, seja possível examinar as propostas de gerenciamento desses feitos nas unidades judiciais, ponto que toca o aspecto jurídico-propositivo deste estudo.

1. O MANDADO DE SEGURANÇA

O mandado de segurança é um remédio de natureza constitucional, previsto no inciso LXIX do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que dispõe que:

Artigo 5º da Constituição Federal de 1988: [...].

[...]

LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por ‘*habeas-corpus*’ ou ‘*habeas-data*’, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

A previsão legal do instituto no Brasil é, atualmente, conferida pela Lei nº 12.016/09 que, de modo semelhante, descreve o cabimento desse instrumento processual nos seguintes termos:

Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

A partir da interpretação das normas atinentes ao mandado de segurança, pode-se definir que o *writ of mandamus* consiste em ação constitucional de rito célere e abreviado, em que não se admite dilação probatória, e que tem a finalidade de

proteção de pessoas físicas ou jurídicas contra ilegalidades ou abusos de poder praticados por autoridades investidas de alguma forma de poder estatal.

Em que pese a sentença no mandado de segurança possa exibir caráter constitutivo-negativo ou declaratório em algumas situações, destaca-se a natureza mandamental do instrumento, pois a sentença em que se acolhe o pedido autoral contém, preponderantemente, ordem dirigida à autoridade coatora para cessação ou desfazimento do ato reputado ilegal ou abusivo, sendo que o descumprimento desse mandamento configura o crime de desobediência (artigo 26 da Lei nº 12.016/09).

Diante do seu peculiar objetivo de proteção do cidadão contra o arbítrio estatal e da importância dos direitos por ele protegidos, o mandado de segurança se processa por rito sumário, que se caracteriza pela simplicidade das fases e formas e encurtamento dos prazos processuais, com o objetivo de entregar a prestação jurisdicional de modo mais célere e útil possível.

Destina-se, ainda, ao amparo de *direito líquido e certo* que consiste naquele que se evidencia mediante prova pré-constituída, em regra documental, não sendo o mandado de segurança via por meio da qual se possa deduzir pretensão que dependa da elucidação dos fatos que a embasam, restando vedada, portanto, qualquer dilação probatória no seu processamento.

A liquidez e certeza, destaque-se, está relacionada aos fatos que dão sustentação ao pedido, que não podem depender de investigação no decorrer da demanda, devendo, ao contrário, estarem *líquidos e certos*, por prova pré-constituída, no momento da impetração, ou seja, existente e juntada aos autos no ajuizamento da demanda.

Essa circunstância deve ser bem apreendida, porquanto geradora de muita confusão na interpretação do alcance do instrumento do mandado de segurança. A liquidez e certeza, pontue-se, estão relacionados ao aspecto probatório da demanda, sendo que o reconhecimento judicial de que não há direito líquido e certo conduzirá apenas à configuração da inadequação da via eleita (mandado de segurança) para veicular a pretensão e não à inexistência em si do direito postulado.

Com efeito, denegada a segurança por ausência de direito líquido e certo, o juiz reconhece não a improcedência da pretensão em si, ou a inexistência do direito subjetivo alegado, mas apenas a inviabilidade de seu conhecimento por meio do

mandado de segurança, que, por configurar via estreita e sumária, não admite a investigação sobre os fatos que fundamentam a pretensão. Na definição de Luiz Fux:

O direito líquido e certo no mandado de segurança diz respeito à desnecessidade de dilação probatória para elucidação dos fatos em que se fundamenta o pedido. Trata-se de pressuposto processual objetivo (adequação do procedimento), que não subtrai do autor o direito à jurisdição sobre o litígio, mas apenas invalida a sua tutela através da via do mandado de segurança. (FUX, 2019, p. 79)

Assim, a decisão que reconhece a ausência de direito líquido e certo não resulta na formação de coisa julgada material, o que significa que a parte poderá submeter, novamente, a questão ao Poder Judiciário, valendo-se de outros meios processuais disponíveis, mormente a via ordinária, em que poderá deduzir a pretensão de modo mais abrangente e onde lhe será franqueada a possibilidade de dilação probatória, com ampla investigação sobre os fatos. Nesse caso, poderá “[...] empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz” (artigo 369 do Código de Processo Civil).

Importante consignar que, ultrapassada a verificação da adequação da via eleita, ou seja, após o juiz constatar que a prova pré-constituída juntada é suficiente para autorizar a veiculação da pretensão por meio do mandado de segurança, poderá ser exercida cognição exauriente acerca da existência ou não do direito material postulado. Nessa situação, se o juiz se convencer da inexistência do direito alegado, o resultado será uma sentença denegatória da segurança que redundará na formação de coisa julgada material, restando imutável e indiscutível a decisão de mérito, nos termos do artigo 502 do Código de Processo Civil. Luiz Fux, em sede doutrinária, bem explica essa circunstância:

É dizer: o autor que não tem direito líquido e certo veiculável por intermédio do Mandado de Segurança não significa que ele não tem o direito material alegado. A distinção leva em conta que a conclusão sobre a incerteza e suposta falta de liquidez do direito resulta em pronunciamento irretratável com base em cognição não plenária haja vista a existência de apenas prova

pré-constituída, nem sempre suficiente à cognição exauriente acerca da existência do fundo de direito. Entretanto, negada a existência do próprio direito (não do direito líquido e certo), permitir possa o autor reiterar o pedido, ainda que através de outra via procedimental, representa reabrir a contenda sobre um ponto em que o Poder Judiciário já se pronunciou com manifesta violação da coisa julgada. (FUX, 2019, p. 167)

Diante do exposto, pode-se destacar as seguintes notas relativas ao remédio constitucional do mandado de segurança, cuja apreensão é indispensável para avançar no presente estudo: (i) trata-se de via processual expedita, célere e simplificada; (ii) destinada a veicular pretensões baseadas em prova pré-constituída, sendo vedada a dilação probatória; (iii) o reconhecimento judicial da ausência de liquidez e certeza do direito não impede que o Poder Judiciário seja, novamente, provocado a se debruçar sobre a questão, por outros meios de impugnação, ou mesmo pelo mandado de segurança, se não decorrido o prazo decadencial e corrigida a deficiência probatória inicial.

2. APONTAMENTOS SOBRE A GESTÃO PROCESSUAL

A gestão processual, também denominada de gerenciamento processual, é tema que vem despertando a atenção da doutrina, seja no plano nacional, seja no plano internacional. Consiste nas estratégias e mecanismos adotados pelo juiz para, no processamento dos feitos, adaptar, flexibilizar e otimizar o procedimento de acordo com as peculiaridades do caso concreto e do direito discutido, com vistas ao processamento mais célere e eficaz das demandas, com o mínimo dispêndio de recursos.

Na lição de Érico Andrade, no gerenciamento processual:

[...] o juiz assume o papel de ‘gestor’ do processo, para organizar e conduzir a marcha processual, em sede de procedimento flexível ou adaptável segundo a complexidade do caso concreto, o que pode permitir distribuição mais adequada dos recursos judiciais entre todos os processos em curso. (ANDRADE, 2020, p. 184)

Segundo Schwarzer e Hirsch (2017), gestão processual pressupõe a utilização, com justiça e bom senso, de todos os instrumentos à disposição dos juízes de forma a alcançar uma resolução justa, rápida e não dispendiosa do litígio.

Esse movimento de aprimoramento do gerenciamento processual pelo juiz vem ocorrendo não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, sendo relevante destacar países como a Inglaterra e Portugal que, nas últimas décadas, adotaram medidas no sentido de ampliação dos poderes de gestão processual do juiz, com o objetivo de encurtamento da duração dos processos e a proteção efetiva dos direitos, com o menor dispêndio de recursos possível (ANDRADE, 2020, p. 186).

Na gestão processual evidencia-se a atuação do magistrado na organização do procedimento e das atividades das partes, contando, por vezes, quando necessário, com certa flexibilização dos procedimentos, sem descuidar do respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, dentre outros aplicáveis ao processo.

No Brasil, temos observado, nos últimos anos, uma intensa preocupação do legislador em promover reformas processuais com o objetivo de dar mais celeridade e efetividade ao processo judicial brasileiro. A reforma do Código de Processo Civil é um exemplo disso: engendrada pela Lei nº 13.105/15, teve, por objetivos explícitos, segundo o Presidente do Senado Federal, José Sarney, privilegiar a “[...] simplicidade da linguagem e da ação processual, a celeridade do processo e a efetividade do resultado da ação, além do estímulo à inovação e à modernização de procedimentos, garantindo o respeito ao devido processo legal” (BRASIL, 2010, p. 02 e SENADO FEDERAL, 2010, p. 12).

Com a aprovação do Código de Processo Civil formou-se, portanto, importante arcabouço normativo dirigido à promoção da celeridade e utilidade na entrega da prestação jurisdicional no Brasil, sendo importante mencionar, exemplificativamente, o artigo 4º do mencionado Código, que estabelece que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” e o seu artigo 8º, quando impõe ao juiz que observe, na aplicação do ordenamento jurídico “[...] a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a **eficiência**”.

Para além disso, como uma das estratégias de aprimoramento da celeridade e utilidade na prestação jurisdicional, foram incorporados relevantes dispositivos que conferem ao juiz poderes efetivos de gestão processual, como se pode destacar

do artigo 139 do Código de Processo Civil, que estabelece que o juiz “dirigirá o processo” (*caput*, artigo 139 do Código de Processo Civil), cabendo-lhe “velar pela duração razoável do processo” (inciso II), “determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial” (inciso IV) e “determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais” (inciso IX).

Mais importante, ainda, foi a inclusão do inciso VI do mesmo artigo, que estabelece, expressamente, o poder do magistrado de “dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito”.

O Enunciado nº 35 da ENFAM (2015), aprovado no Seminário O Poder Judiciário e o Novo Código de Processo Civil, caminha no mesmo sentido de ampliação dos poderes de gestão, ao contemplar uma interpretação ainda mais ampla sobre a possibilidade de adequação procedimental pelo juiz, quando estabelece que:

Além das situações em que a flexibilização do procedimento é autorizada pelo artigo 139, inciso VI, do Código de Processo Civil de 2015, pode o juiz, de ofício, preservada a previsibilidade do rito, adaptá-lo às especificidades da causa, observadas as garantias fundamentais do processo. (ENFAM, 2015)

Das normas apontadas e do estudo doutrinários a elas relativo, pode-se extrair que **o ordenamento jurídico brasileiro consagrou, definitivamente, poderes de gestão processual ao juiz, ao prever a possibilidade de adaptação do procedimento ao caso concreto e ao direito discutido, com o objetivo de conferir maior celeridade e efetividade à tutela jurisdicional.**

É importante, contudo, destacar que a gestão processual a ser empreendida pelo magistrado deve considerar o interesse das partes, do próprio processo e da unidade judicial, dentro da perspectiva de cooperação processual trazida pelo artigo 6º do Código de Processo Civil, que estatui que: “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva, de modo a preservar as garantias processuais aos litigantes”.

Assim, as medidas de gestão devem ser pensadas não somente como forma de redução do congestionamento processual das unidades judiciais, mas como meio de

proporcionar aos litigantes um processo justo, rápido e efetivo. Desse modo, não se aconselha a adoção de quaisquer medidas que cerceiam o acesso à justiça ou que conduzam à resolução dos feitos sem análise do mérito. Pelo contrário, a gestão processual pressupõe a colaboração, ou mesmo orientação, das partes para que a pretensão seja racionalmente deduzida junto ao Poder Judiciário e que, assim, possa tramitar de modo célere, alcançando resolução justa e efetiva.

Registre-se que a implementação de gestão processual nas unidades judiciais, a par de caracterizar um poder do juiz, consubstancia, igualmente, um dever, porquanto, a teor do artigo 8º do Código de Processo Civil, cabe-lhe, ao aplicar o ordenamento jurídico, observar o mandamento da eficiência, o que corresponde a gerir, de modo mais produtivo e com o mínimo de dispêndios de recursos possível, o processo judicial.

Nesse sentido, destaca Matos que a gestão processual consiste em:

[...] um poder-dever de dirigir o processo não apenas zelando pelo cumprimento de normas gerais abstractamente definidas para os distintos tramites processuais, mas, sobretudo, impondo ao juiz a responsabilidade de encontrar, de forma criativa, a norma entendida como casuisticamente adequada ao problema causado por cada concreto processo. (MATOS, 2010, p. 126)

Pois bem, definida a existência de autorização normativa para a prática da gestão processual pelo magistrado, há que se atentar para o aspecto da efetividade da norma junto à realidade fática. Isso porque, para implementar os anseios sociais de razoável duração do processo e de efetividade na entrega da prestação jurisdicional, é necessário, para além de modificações legislativas, mudança de pensamento por parte dos aplicadores das normas.

Nesse prisma, surge a importância de o juiz incorporar a mentalidade de gestor do processo para que possa, de modo criativo e por meio da adoção de estratégias de simplificação e desburocratização, promover a gestão célere e adequada dos conflitos postos sob sua apreciação. Afinal, são, precisamente, essas técnicas e ferramentas de gestão que vêm surtindo efeitos significativos na melhoria dos níveis de celeridade na tramitação dos feitos no Poder Judiciário.

Melhorias estruturais, de recursos humanos e materiais, são, sim, importantes para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, mas a ausência delas não pode significar o congelamento de outras iniciativas que possam, de algum modo, contribuir para o aprimoramento do processamento dos feitos e a consequente diminuição do congestionamento das unidades judiciais.

As medidas de gestão são fundamentais e apresentam resultados mais significativos do que costumemente se supõe. Lunardi (2019) destaca a importância da gestão processual ao assentar que:

[...] é preciso dar a devida centralidade às técnicas e ferramentas de gestão, que são capazes de impactar no sistema judicial como um todo, e que parecem estar sendo responsáveis por minimizar os problemas de congestionamento processual e aumento de acervo no Judiciário. (LUNARDI, 2019)

Do exposto, pode-se concluir que: (i) a gestão processual apresenta-se como fundamental para entrega da prestação jurisdicional de modo célere e efetivo; (ii) no sistema processual brasileiro cabe ao juiz a direção do processo (artigo 139, caput, do CPC), devendo, ao aplicar o ordenamento jurídico, buscar a eficiência (artigo 8º do CPC); (iii) no interesse de conferir maior efetividade à tutela do direito, o juiz poderá flexibilizar o procedimento, adequando-o às necessidades do conflito (inciso VI, do artigo 139 do CPC).

Assentada a possibilidade legal da prática de atos de gestão processual pelo magistrado, que permitem a flexibilização procedimental de modo relativamente profundo, como na dilação de prazos processuais e alteração da ordem de produção dos meios de prova, propõe-se, no presente estudo, a adoção, quanto ao mandado de segurança, de práticas até mais singelas e menos intervencionistas que, sem desbordar do rito legalmente fixado, otimizam o processamento das demandas, resultando em entrega da prestação jurisdicional de modo útil e célere.

A permissão para a adoção dessas estratégias resulta do milenar brocardo “*in eo quod plus est semper inest et minus*”, ou seja, se pode o juiz o mais (alterar os prazos e a ordem de produção das provas legalmente fixada) decerto poderá o menos (otimizar as etapas procedimentais sem transbordar o texto legal).

As estratégias que serão apresentadas têm por objetivo indicar, dentro dos limites legais e respeitando as garantias processuais dos litigantes, os caminhos mais úteis e céleres para a entrega da prestação jurisdicional no processamento e julgamento dos mandados de segurança.

3. PROPOSTAS DE UM PROCESSAMENTO RACIONAL DO MANDADO DE SEGURANÇA

O célere rito do mandado de segurança é iniciado pela provocação do Poder Judiciário pela parte impetrante, por meio do ajuizamento da petição inicial. Ao se deparar com a petição inicial, o juiz deverá adotar as condutas descritas no artigo 7º da Lei nº 12.016/09, a seguir descritas:

Artigo 7º da Lei nº 12.016/09: Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

I – que se notifique o coator do conteúdo da petição inicial, enviando-lhe a segunda via apresentada com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, preste as informações;

II – que se dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito;

III – que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica (BRASIL, 2009)

Além dessas condutas descritas na Lei do Mandado de Segurança, há, por óbvio, a possibilidade de o juiz determinar a emenda da petição inicial, o que se extrai do artigo 321 do Código de Processo Civil, aplicado, supletivamente, ao mandado de segurança, que assim dispõe:

Artigo 321 do Código de Processo Civil: O juiz, ao verificar que a petição inicial não preenche os requisitos dos artigos 319 e 320 ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor, no prazo de 15 (quinze) dias, a emende ou a complete, indicando com precisão o que deve ser corrigido ou completado.

Parágrafo único – Se o autor não cumprir a diligência, o juiz indeferirá a petição inicial.

Nesse ponto, qual seja, o do primeiro contato do juiz com o processo, é que se deve empregar a maior carga de atenção e cautela, pois o ponto de partida é preponderante para determinar a qualidade, velocidade e utilidade no desdobramento de toda marcha processual. Cabe, nesse preciso momento, ao magistrado, a maior vigilância e o maior cuidado na adoção de condutas judiciais de gestão processual, não sendo recomendável a simples determinação, irrefletida, da notificação da autoridade coatora.

O que se propõe é que, ao se deparar com a petição inicial, o juiz, tal qual um médico ao realizar a anamnese de um paciente, possa realizar um diagnóstico abrangente para identificar a saúde da postulação e como poderá evoluir o seu paciente, no caso do juiz, a futura marcha processual. Deve adotar um olhar em perspectiva, mirando para o futuro, no sentido de aquilatar se os meios empregados pelo postulante serão adequados/suficientes para se alcançar uma decisão de mérito efetiva no fim do processamento do feito.

Nessa etapa, deve ser bastante criterioso, nunca para restringir o acesso à jurisdição, mas para identificar “defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento do mérito” (artigo 321 do Código de Processo Civil) ou mesmo a falta de clareza da postulação, casos em que deverá determinar a emenda da inicial para correção dessas vicissitudes, sempre em tom cooperativo e de orientação, com a finalidade de facilitar o processamento dos feitos para que se alcance decisão justa o mais rápido possível.

Na experiência jurisdicional, com muita frequência, ao avaliar a petição inicial, o juiz se depara com vícios na exordial que perturbarão a continuidade da marcha processual, mas acaba optando por não determinar sua correção no início do feito, temendo ser descortês ou, simplesmente, porque a quantidade de demandas que

aportam às unidades judiciais impede que se direcione esforços para uma análise criteriosa na entrada (*input*) das ações judiciais.

Isso acaba gerando problemas futuros de congestionamento na unidade judicial, consubstanciando, portanto, grave erro de gestão processual. Trata-se de espécie de complacência que acaba custando muito caro para a própria parte impetrante, em vista da resultante demora para obter resposta judicial efetiva, e para a saúde da unidade judicial, diante do congestionamento processual que acaba resultando dessa ação.

Uma boa regulação do *input*, ou seja, da entrada dos processos, é essencial para boa gestão de qualquer unidade judicial. Deve o juiz, no início da marcha processual, empreender esforços para conduzir o feito para um debate racional e organizado de ideias e isso se constrói no início da tramitação, quando se estabelece, de modo claro, a causa de pedir e o pedido.

Com efeito, a parte deve delimitar e explicar, com clareza, os fatos e o direito que dão sustentação ao seu pleito, para que a autoridade coatora possa defender, com a maior especificidade e objetividade possível, o ato imputado ilegal ou abusivo. Se não estiver clara a postulação da parte impetrante, deve o juiz determinar sua correção, em benefício da própria parte, para que se racionalize o debate e se possa alcançar, como consequência, tramitação adequada e resolução rápida do litígio.

Os feitos que ingressam nas unidades judiciais, sem que estejam devidamente ajustados ou que não permitam um debate racional de ideais contrapostas, acabam se tornando cada vez mais complexos durante a tramitação processual, pois, à medida que evoluem na marcha processual, não vão se encaixando adequadamente nas diversas etapas e, por irem, progressivamente, destoando do corriqueiro, acabam mesmo padecendo de certa aversão pelos servidores e colaboradores, que vão o achando cada vez mais complicado.

Isso resulta em que, muitas vezes, esses feitos sejam preteridos em favor dos processos mais simples, o que resulta em que passem mais tempo na prateleira, redundando no alargamento da mora de sua tramitação, em prejuízo da própria parte. É importante destacar que as unidades judiciais modernas, diante da enorme quantidade de feitos que aportam ao Poder Judiciário, funcionam como uma espécie de grande fábrica, em que há uma intensa divisão e especialização do trabalho,

com cada servidor realizando uma tarefa na marcha processual, a se encerrar com a decisão do magistrado.

O tradicional funcionamento artesanal do Poder Judiciário é uma realidade que há muito deixou de existir. Aquela ideia do magistrado que, isoladamente, processava a demanda, despachando os processos à mão, em caneta, praticamente, não existe mais no Brasil, simplesmente porque seria impossível tramitar milhares de feitos nas unidades judiciais brasileiras desse modo analógico. Com o avanço do processo eletrônico, foram dados passos importantes para uma gestão digital e dinâmica do Poder Judiciário, com intensa divisão de tarefas e especialização dos servidores, que atuam em auxílio ao juiz.

Desse modo, nesse funcionamento compartimentado, dividido em etapas, é importante, para a celeridade na tramitação processual, que as demandas se encaixem nos *standards* pré-concebidos, para os quais a unidade judicial está preparada para atuar de modo sistêmico. Assim, em cada etapa da marcha processual, cada servidor, estagiário, colaborador e o juiz empregarão seus esforços de modo ordenado, como costumam fazer, repetidamente, em milhares de casos que se processam todos os dias no Poder Judiciário brasileiro.

Se se postula de modo desorganizado, atécnico ou ineficiente, a tendência é que o processo não se adéque bem a essas engrenagens do sistema de justiça e, portanto, acabe não sendo processado com a mesma velocidade que os demais feitos em curso na unidade judicial.

Impende destacar alguns exemplos de vícios na petição inicial dos mandados de segurança que geram prejuízos à marcha processual ou dificultam o julgamento da causa. O primeiro e mais comum deles é a incorreta identificação da autoridade coatora. Ora, autoridade coatora é quem pratica, comissiva ou omissivamente, o ato impugnado e quem tem capacidade de desfazê-lo, acatando a sentença concessiva da ordem postulada (ALVIM, 2021, p. 67). Bem por isso que o artigo 13 da Lei nº 12.016/09 determina a comunicação da autoridade sobre o inteiro teor da sentença, o que tem plena razão de ser, porquanto a comunicação é mesmo necessária para que a autoridade possa cumprir a ordem deferida.

Não raro, todavia, observa-se que os impetrantes não têm a preocupação de indicar, precisamente, a autoridade coatora responsável pelo ato impugnado. Acontece, com frequência, também, de nem mesmo indicarem o próprio ato coator,

de forma específica, aludindo, de forma genérica, a várias supostas ilegalidades ou abusos de poder ocorridos em alguma situação de seu interesse.

Ocorre que, no mandado de segurança, a correta definição da autoridade coatora é fundamental para a definição da própria competência jurisdicional para o julgamento da causa. Isso porque a competência para o processamento e julgamento do mandado de segurança é definida em razão da autoridade coatora responsável pela prática do ato.

Assim, se não se define, de forma precisa, a autoridade responsável pela edição e revisão do ato, o juiz não terá condições nem de avaliar a sua própria competência jurisdicional para julgar o caso. Terá dificuldades, também, para determinar à autoridade que cesse a prática do ato ilegal ou abusivo, nos casos de concessão da segurança, porquanto não sabe ao menos a quem deverá dirigir a ordem.

Assim, as petições iniciais que indiquem a pessoa jurídica como autoridade coatora, pessoa física que não praticou o ato ou que indiquem um feixe de atos, sem precisar, objetivamente, contra qual ato específico se dirige a impetração, devem ter determinada a sua emenda, para que o processo possa ter início de maneira adequada, com a correta definição da competência para seu julgamento, com vistas a uma perspectiva de trâmite processual mais célere e útil.

Com relação à causa de pedir, há a mesma preocupação. A narrativa dos fatos e fundamentos jurídicos deve ser clara e, considerando a via expedita do mandado de segurança, o mais objetivamente delineada. Se o magistrado não consegue compreender ainda no momento do despacho inicial do que trata a postulação, mais difícil ainda será no momento do julgamento, pois a tendência dos feitos é irem se complicando, e não facilitando, ao longo da marcha processual. Basta para tanto ter presente que, com as informações prestadas pela autoridade coatora, descortinar-se-á uma nova perspectiva fática e jurídica da demanda, do que resulta no esperado aumento da complexidade da discussão.

Desse modo, o magistrado não deve se acanhar em pedir à parte impetrante o esclarecimento da postulação. Recomenda-se que o juiz indique, com precisão, os pontos que não restaram esclarecidos na petição inicial ou que não compreendeu a partir da leitura da exordial, para que a parte possa aclará-los, em cooperação processual.

Por fim, ainda no despacho da petição inicial, o juiz deverá avaliar se houve o pagamento das custas ou se há fundamento para concessão da justiça gratuita e se foi juntado o ato coator e outros documentos indispensáveis para a compreensão e julgamento do litígio.

Estando resolvidos esses pontos, a marcha processual inicia-se de forma adequada, surgindo, então, o momento de apreciar a liminar. Nesse ponto parte-se do pressuposto de que a parte impetrante requereu, na petição inicial, a concessão de medida liminar. E a pressuposição que se faz encontra base na experiência. Isso porque é raríssimo que a parte impetrante não requeira a concessão de medida liminar e, justamente nesse ponto, há um enorme espaço para aplicação da gestão processual pelo magistrado.

A constatação empírica de que a quase totalidade das petições iniciais de mandado de segurança tem nelas contidos pedidos liminares, já denuncia que, em muitos casos, o pedido liminar é feito de maneira automática, ou mesmo irrefletida, como parte de um costume arraigado na comunidade jurídica.

Destaca-se que, muitas vezes, o pedido de liminar está envolto na percepção das partes de que o processo poderá demorar e, portanto, afigura-se conveniente pedir a tutela de urgência ao Juízo, para se precaver contra a demora na entrega da prestação jurisdicional.

Ocorre que o emprego adequado de técnicas de gestão processual e a aplicação eskorreita não só dos dispositivos legais que regulam o trâmite do mandado de segurança, mas do próprio espírito de celeridade e utilidade que deve presidir a interpretação sobre o remédio constitucional, fazem com que a conclusão de todo o rito se conclua (ou deva ser concluído) de forma bastante célere, entregando o resultado final muito rapidamente, em cognição exauriente.

Nesse passo, caso não haja risco de perecimento iminente do direito (quando se diz iminente significa que não possa aguardar a prestação das informações) é preferível que o magistrado, antes de qualquer decisão que aprecie a medida liminar, promova a oitiva prévia da autoridade coatora e, se possível, já colha o parecer do Ministério Público, proferindo, de logo, sentença, no bojo da qual apreciará, em conjunto, o pedido liminar.

Isso traz uma série de benefícios à celeridade e utilidade da prestação jurisdicional processual, tanto no próprio feito, como na unidade judicial como um

todo. Destacam-se os seguintes. Em primeiro lugar, o juiz proferirá apenas uma decisão no feito, qual seja, a sentença, em vez de ter que proferir, além da sentença, uma decisão prévia, sobre o pedido liminar. De pronto, essa conduta encurta, bruscamente, a marcha processual, entregando, rapidamente, ao impetrante a prestação jurisdicional requerida, em cognição exauriente. Além disso, essa conduta contribui, em muito, para o descongestionamento e saneamento da unidade judicial, porquanto o tempo que se economiza ao proferir uma decisão a menos no processo poderá ser empregado no exame e julgamento dos demais feitos em tramitação na unidade judicial.

Observa-se que, na atuação tradicional, desatenta à gestão processual, o juiz, até mesmo quando não há perecimento imediato, ou seja, em casos em que é plenamente possível ouvir a parte contrária, em prestígio ao contraditório, acaba proferindo uma decisão mais superficial, em que aprecia o pedido liminar, e, posteriormente, com a chegada das informações da autoridade coatora e do parecer ministerial, profere uma segunda decisão, a sentença, em cognição exauriente.

Ocorre que, em quantidade elevada de casos, o juiz, a partir da ampliação das informações e manifestações trazidas ao feito, oriundas da autoridade coatora e do Ministério Público, acaba reconsiderando a decisão liminar, por acabar se convencendo da legalidade da atuação da autoridade coatora. Isso gera o seguinte cenário indesejável: o juiz acabara por proferir decisão liminar desnecessária, porquanto o perecimento do alegado direito não era iminente, ou seja, era possível aguardar a chegada das informações da autoridade coatora nos autos antes de decidir, e, depois de essa decisão surtir potenciais efeitos danosos à Administração Pública ou mesmo a terceiros interessados, acaba por proferir nova decisão, a sentença, em sentido contrário, reconsiderando a liminar por ele concedida.

Trata-se de duplo prejuízo porquanto, além da interferência indevida e desnecessária no mundo dos fatos, em desprestígio ao contraditório, foi consumido tempo precioso de atuação, ao serem proferidas duas decisões em vez de uma, tempo esse que poderia ser dirigido à apreciação de outros feitos, igualmente importantes.

Essa conduta de pouca atenção à gestão processual, quando repetida e multiplicada, sistematicamente, gera inequívoco prejuízo à gestão global da unidade, porquanto, ao dispender mais recursos humanos e materiais para a apreciação de

cada mandado de segurança, os demais feitos pendentes de apreciação se avolumam na unidade judicial.

Além disso, a antecipada e desnecessária decisão sobre o pedido liminar, resulta na possibilidade de que essa decisão seja imediatamente impugnada por agravo de instrumento, o que, nos órgãos colegiados, impõe ao processo um deslocamento lateral, ou seja, não dirigido à conclusão do feito.

Diante dessa circunstância, em vez de concentrar recursos humanos e materiais para obter decisão de mérito final, em cognição exauriente, a unidade judicial e o magistrado passam a empregar esforços para o processamento do agravo regimental interposto dessa decisão liminar que foi antecipada. Passa a haver, então, um novo ponto de recorribilidade, que atrasa a marcha processual.

Desse modo, os princípios de gestão processual e o princípio do contraditório recomendam que o juiz somente proceda à apreciação do pedido liminar antes da prestação de informações pela autoridade coatora nos casos em que a urgência da situação e o iminente periclitamento do direito justifiquem que se postergue o contraditório, com a prolação antecipada da decisão liminar. Nos demais casos, recomenda-se sempre ouvir a parte contrária, até para que o juiz possa ouvir os dois lados na contenda antes de decidi-la, o que contribui para decisões mais justas.

Essa, aliás, é a correta interpretação do inciso III do artigo 7º da Lei nº 12.016/09, que reserva a suspensão liminar do ato aos casos em que a manutenção do ato impugnado pelo mandado de segurança possa esvaziar a utilidade da tutela postulada caso seja deferida apenas no fim da marcha processual.

Após juízo quanto à necessidade de apreciação da liminar ou mesmo da apreciação da liminar propriamente dita, o juiz deverá notificar a autoridade coatora para prestar informações. Em regra, esse despacho é padrão: “notifique-se a autoridade coatora para prestar informações”. Nesse ponto, ao adotar esse comportamento tradicional e costumeiro, o magistrado perde a oportunidade de pedir à autoridade coatora o esclarecimento sobre pontos específicos que nele suscitaram dúvida e sobre os quais o esclarecimento ajudaria na resolução da demanda, com mais rapidez e justiça.

Um exemplo prático ajuda a esclarecer a questão. Nos casos de mandados de segurança contra atos dos Tribunais de Contas, é bastante frequente a alegação de que teria ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo da Corte de Contas. Ocorre que a lei e a jurisprudência pátrias reconhecem algumas

causas interruptivas do lustro prescricional e, por vezes, a dúvida do magistrado diz respeito à ocorrência ou não de uma das causas interruptivas no caso sob análise.

Nesse caso, a condução atenta à gestão processual deve priorizar um despacho que aponte à autoridade coatora qual é, exatamente, o ponto de controvérsia ou de dúvida do magistrado, da seguinte forma: “notifique-se a autoridade coatora para prestar informações, ocasião em que deverá esclarecer, precisamente, a data de citação do acusado, causa interruptiva descrita no inciso I, do artigo 2º da Lei nº 9.873/99”.

Essa conduta exemplifica o que nós denominamos de “cultura do despacho incisivo”, ideia que pode ser aplicada em todas as situações em que haja necessidade de esclarecimento de um ponto específico para a compreensão do juiz ou das partes e, ultimamente, para melhor resolver o caso. Também servirá para orientar, adequadamente, as partes sobre como proceder em relação a alguma atuação no feito. Ela se traduz pela conduta judicial de evitar despachos padronizados da forma “ao Ministério Público” ou “Diga a Fazenda sobre a petição de e-doc. x” para priorizar a indicação clara e precisa do que deve ser realizado ou esclarecido pela parte.

A mesma exigência de clareza na postulação deve ser exigida do magistrado na redação das decisões, principalmente no dispositivo das decisões. De acordo com o inciso III do artigo 489 do Código de Processo Civil, o dispositivo é o capítulo da sentença “em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem”. Trata-se da parte da sentença onde o juiz, após a aplicação do ordenamento jurídico, desenhado de modo abstrato, passa a enunciar a norma específica, que regerá o caso concreto.

A redação do dispositivo com clareza e objetividade é essencial para evitar problemas no cumprimento da ordem, que poderá ser atrasado caso não se aponte, com precisão, o que deverá ser executado pela autoridade coatora.

CONCLUSÕES

A partir do estudo realizado, conclui-se que o mandado de segurança consubstancia via processual expedita, célere e simplificada, destinada a veicular pretensões baseadas em prova pré-constituída, não se admitindo, portanto, dilação probatória no seu processamento. Em vista dos superlativos interesses protegidos,

concernentes à proteção dos cidadãos contra a arbitrariedade estatal, exige-se esforço constante do magistrado na entrega ágil, útil e efetiva da tutela jurisdicional.

Para alcance desse propósito, devem ser empregadas estratégias de gestão processual, autorizadas pelo ordenamento jurídico-processual brasileiro, como meio de promover a fundamental celeridade no processamento e julgamento dessas demandas, cabendo ao juiz, na condição de responsável pela direção do processo, atuar de modo criativo e racional no sentido de gerenciar adequadamente as fases processuais e as condutas judiciais, sempre com o objetivo de trazer ganhos de eficiência não só para cada feito individualmente considerado, mas para a unidade judicial como um todo, por meio da redução do congestionamento processual.

Sugeriram-se, portanto, em análise jurídico-propositiva, algumas condutas judiciais, aparentemente singelas, que, observando rigorosamente o texto legal e respeitando as garantias processuais dos litigantes, podem trazer resultados expressivos em termos de eficiência na entrega da prestação jurisdicional, ajudando a lidar com o grave problema da morosidade no processamento dos feitos e congestionamento das unidades judiciais.

Desse modo, acredita-se que, independentemente de aprimoramento estrutural do Poder Judiciário (o que é desejado, frise-se), é possível, por meio de estratégias de racionalização do rito processual e otimização no emprego dos recursos humanos e materiais, ampliar os níveis de efetividade da tutela jurisdicional no mandado de segurança.

REFERÊNCIAS

AKERMAN, William; BODART, Bruno (orgs.). **Mandado de Segurança e Mandado de Injunção no Supremo Tribunal Federal**. Salvador: JusPodivm, 2020.

AKUTSU, Luiz; GUIMARAES, Tomás de Aquino. Governança Judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *In: Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 04, p. 937-958, ago. 2015.

ALVIM, Eduardo Arruda. **Mandado de Segurança**. 4ta edição. atual. e aum. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2021.

ANDRADE, Érico. Gestão Processual Flexível, Colaborativa e Proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015. *In: Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 76, p. 183-212, jan./jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração do Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil. Brasília/DF: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Formas Alternativas de Gestão Processual**: a especialização de varas e a unificação de serventias. Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-pesquisa/publicacoes-justica-pesquisa/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**: ano-base 2021. Brasília/DF: CNJ, 2021.

COSTA, Altair Guerra da. **O Juiz e a Gestão Processual**: o alcance e a aplicação do princípio. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 2018.

ENFAM. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. **O Poder Judiciário e o Novo Código de Processo Civil**: enunciados aprovados. Seminário, 2015. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/ENUN-CIADOS-VERS%C3%83O-DEFINITIVA-.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.

FELDENS, Francine. Aproximação **Entre o Case Management e o Processo Civil Cooperativo**. 27 f. Monografia (Especialização em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2018.

FUX, Luiz. **Mandado de Segurança**. 2da edição rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A Tragédia do Judiciário. *In: Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014.

HIRSCH, Alan; SCHWARZER, William W. **The Elements of Case Management**. 3ra edição. Washington D.C.: Federal Judicial Center, 2017. Disponível em: https://www.utd.uscourts.gov/sites/utd/files/Elements%20of%20Case%20Management_Third%20Edition.pdf. Acesso em: 23 nov. 2022.

LUNARDI, Fabrício Castagna. Processo, Gestão Judicial e Efetividade: por um novo campo de estudo. *In: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios*, Brasília/DF, 22 mai. 2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2019/processo-gestao-judicial-e-efetividade-por-um-novo-campo-de-estudo-juiz-fabricio-castagna-lunardi>. Acesso em: 21 nov. 2022.

_____. **Gestão Processual no Tribunal do Júri**. Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Gesta%CC%83o_processual_no_Tribunal_do_Ju%CC%81ri_02_07.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022.

_____. Inteligência Organizacional e Inovação no Poder Judiciário: a experiência do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. *In: LUNARDI, Fabrício Castagna; MIRANDA, Marco Bruno Clementino (orgs.). Inovação Judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto*. Brasília/DF: ENFAM, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/357148962_Inteligencia_organizacional_e_inovacao_no_Poder_Judiciario_a_experiencia_do_Centro_de_Inteligencia_da_Justica_do_Distrito_Federal. Acesso em: 12 nov. 2022.

MATOS, José Igreja. A Gestão Processual: um radical regresso às raízes. *In: Julgar*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 123-137, 2010.

SENADO FEDERAL. **Código de Processo Civil**: anteprojeto. Congresso Nacional, Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. Brasília/DF: Senado Federal, 2010.

SILVA, Paula Costa e. Legalidade das Formas de Processo e Gestão Processual ou as Duas Faces de Janus. *In: Revista de Informação Legislativa*, Brasília/DF, v. 48, n. 190, p. 137-149, abr./jun. 2011.