

# GESTÃO DO CONTENCIOSO NA ESFERA PÚBLICA: COMO LIDAR COM DEMANDAS DE MASSA E OUTRAS TRANSFORMAÇÕES<sup>1</sup>

Elias Gazal Rocha\*

**Sumário:** Considerações iniciais; Litígios; Administração Pública; Demandas de massa; Outras transformações.

## *Considerações iniciais*

Inicialmente, gostaria de registrar que, para dividir e orientar o seguimento desta apresentação, aproveitei como base o próprio tema do painel do qual fui incumbido. A partir do título do painel – “*Litígios e Administração Pública: Gestão do contencioso na esfera pública: como lidar com demandas de massa e outras transformações*” –, destaquei quatro tópicos, que considere mais relevantes, para abordar ao longo desta apresentação.

Esses quatro tópicos que selecionei foram: (i) litígios; (ii) Administração Pública; (iii) demandas de massa; e (iv) outras transformações. A meu ver, deve-se procurar entender em que consistem esses quatro conceitos, bastante amplos, para depois coordenar as ações deles decorrentes.

Quanto melhor executada for essa *coordenação*, tanto melhor será a gestão do contencioso de massa na esfera pública.

Em segundo lugar, deve-se registrar também que é essencial para essa gestão a *postura* a ser adotada. Em meu modo de ver, essa postura deve ser aquela mesma de um advogado integrante de um grande escritório particular, de cuja administração estivesse encarregado.

Assim se passa, dentre outras razões, sobretudo porque a PGE-RJ é, merecidamente, considerada como um dos maiores escritórios de advocacia de nosso País.

Dessa forma, entendo que minha contribuição – por meio dessa palestra – seja aquela advinda de minha experiência já de quase vinte anos na advocacia privada, muito enriquecida por quase igual tempo de atuação como Procurador do Estado.

Dessa vivência – praticamente toda ela dedicada ao contencioso – foi que procurei destacar os principais conceitos aqui abordados, além dos diversos exemplos concretos que passo a expor.

---

<sup>1</sup> Versão da palestra proferida na PGE-RJ, em 16/03/2017, no Congresso “*A Advocacia e a Administração Pública*”, como parte do primeiro painel daquela data, denominado “*Litígios e Administração Pública*”.

\* Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Advogado. Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

## *Litígios*

O primeiro dos quatro tópicos que destaquei diz respeito ao conceito de *litígio*: devemos pensar não só nas demandas efetivamente recebidas, mas também naquelas outras demandas potencialmente cabíveis, isto é, mesmo ainda sequer ajuizadas.

Isso implica, como adiantei acima, mudança da postura costumeira da Administração Pública, que, em geral, é muito mais “reativa” do que “proativa”. Normalmente, nos limitamos a receber mandados, intimações etc., e a eles oferecer algum tipo de resposta, *sem* maior reflexão sobre as possíveis origens daquela demanda, sobre se ela poderia fazer parte de um conjunto maior, se outro colega/setor já recebeu algum caso similar, qual seriam as melhores estratégias de defesa etc.

Essa conduta meramente “reativa” e automática não é o melhor (nem o único) método para se lidar com a gestão do contencioso, sobretudo em se tratando de contencioso de massa.

Assim penso, sobretudo, porque a capacidade e a velocidade de crescimento do número de ações que formam, ou podem vir a formar, esse chamado *contencioso de massa* são muito maiores do que as possibilidades de crescimento da PGE-RJ e dos demais setores encarregados da administração/distribuição de Justiça, como o Tribunal de Justiça, Defensoria Pública e Ministério Público.

Não se pode formar quadros técnicos de qualidade, nem se pode obter outros recursos, materiais e imateriais, com a mesma capacidade e velocidade de crescimento das demandas de massa.

Nesse cenário, me parece essencial a mudança de postura da Administração Pública, como um todo, e da PGE, em particular, para que os Procuradores não se vejam “soterrados” pela enorme quantidade de processos, que só faz aumentar a cada ano, seja em números absolutos, seja comparativamente aos anos anteriores.

Por conta disso, temos que procurar atacar as *origens*, diretas e indiretas, dessas demandas, tanto aquelas já concretamente existentes e identificadas, como também aquelas outras que estejam potencialmente “pairando” contra a Administração Pública.

Alguns exemplos servem para demonstrar como poderia ser feita essa mudança de postura.

Um caso muito comum na PGE-RJ (e possivelmente em todo o País) envolve casos em que se discute a cassação do direito de dirigir, nos quais o DETRAN costuma figurar como único réu. A cassação geralmente decorre, nesse tipo de casos, da imputação de multas (e do acúmulo de pontos a elas associados) contra determinado motorista. Em praticamente todos os casos, essas multas foram lavradas por outros órgãos/entes da Administração e, não raro, provêm de outros entes federados.

O DETRAN-RJ serve, nesses casos, como mero “banco de dados”, que registra, de forma centralizada (e o mesmo se repete para cada Estado da Federação), as informações recebidas de todos os órgãos e entes supracitados, em relação aos veículos registrados em nosso Estado.

De outro lado, cumpre lembrar que as notificações são lançadas contra o potencial infrator pelo órgão ou ente que tiver lavrado o correspondente auto de infra-

ção (multa). Depois, as notificações são registradas no DETRAN-RJ por aquele mesmo órgão ou ente responsável pela autuação.

Quando as anotações na carteira de habilitação atingem o limite legal, ao ponto de impor-se a cassação do direito de dirigir, o DETRAN-RJ comunica esse fato ao motorista, comunicação essa que faz com que, em praticamente todos os casos, o DETRAN-RJ acabe figurando como réu nas demandas acima referidas.

Nessas condições, há atualmente enorme dificuldade para a defesa do DETRAN-RJ, por falta de comunicação rápida e eficiente com aquele órgão/ente responsável pela lavratura das multas. E, sem essa comunicação, o DETRAN-RJ não tem como elaborar uma defesa consistente, porque não sabe por exemplo, as condições em que foram feitas as referidas autuações; se foram devidamente notificadas ao verdadeiro infrator; se foi respeitado o direito à ampla defesa; etc.

Mesmo assim, em boa parte dos casos o DETRAN-RJ tende a ser condenado a cancelar multas, a transferir pontos e, até, a pagar indenizações por dano moral, mesmo tendo figurado meramente como “banco de dados” para o registro centralizado das referidas multas.

Nesse tipo de casos, por exemplo, a falha na comunicação entre os diversos órgãos/entes e os diferentes DETRANs acaba sendo o elemento responsável por causar grave prejuízo à Administração como um todo, seja pela eventual (e às vezes injustas) absolvição do motorista infrator, em razão de a defesa não ter sido mais bem elaborada; seja para o próprio DETRAN, que acaba arcando (de forma também injusta) com consequências de fatos aos quais, no mais das vezes, não deu causa.

Esse é um tipo de exemplo em que há muito a melhorar na gestão do contencioso.

Mas, há também exemplos positivos.

Um deles, do qual participei diretamente, como advogado privado, envolvia as frequentes divergências entre uma concessionária e seus clientes, sobre o valor das faturas de energia elétrica, à época em que começaram a ser implantados os chamados medidores eletrônicos.

Examinando a base de processos, verificamos que a maior parte das demandas era patrocinada pela Defensoria Pública, veiculando apenas um pedido de correção do valor das faturas, que os usuários achavam ter sido elevado de forma indevida, com a implantação dos novos medidores.

Procuramos, então, entrar em contato com a Defensoria Pública e, após os devidos entendimentos, foi criada uma linha de comunicação direta com a concessionária de energia, buscando resolver a maior quantidade possível de problemas sem, necessariamente, chegar ao ajuizamento de novas demandas.

O entendimento firmado foi no sentido de que a Defensoria Pública faria o primeiro atendimento de seus pacientes, identificando as queixas deles. Na sequência, comunicava-as por escrito à concessionária, pedindo a adoção das providências cabíveis. A concessionária, por sua vez, comprometeu-se a apresentar sugestão para resolver as queixas, com resposta à Defensoria Pública no prazo de 48 horas. Caso o paciente da Defensoria aceitasse a sugestão, ela era implementada logo a seguir, encerrando-se o assunto satisfatoriamente para todos. Nos demais casos, a Defensoria ainda poderia, de todo modo, ajuizar a demanda que entendesse cabível.

De imediato, o só fato de se ter criado essa simples linha de comunicação – com um intervalo de 48 horas para tentar resolver a queixa do cliente – já permitiu redução de quase 90% das demandas patrocinadas pela Defensoria Pública, naquela época, com ganhos evidentes para todos: o paciente teve o seu problema solucionado; a Defensoria não teve a necessidade de ajuizar centenas de ações, com evidente economia do seu tempo e dos recursos públicos; e a própria concessionária também viu reduzidas as reclamações judiciais que sofria, com evidente economia de despesas e com melhora de sua imagem junto aos clientes e ao próprio Poder Judiciário.

Como se pode ver desses exemplos, há espaço para muitas melhorias. Basta haver boa-vontade de estudar os problemas que enfrentamos no dia-a-dia, e procurar identificar iniciativas concretamente viáveis para buscar resolvê-los (ou minimizá-los).

Um outro ângulo para estudar os problemas enfrentados pela Administração é examinar os aspectos econômicos envolvidos em determinada questão.

Veja-se, por exemplo, o quadro abaixo, extraído do mais recente relatório anual do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), denominado “*Justiça em números – 2016/2015*”:<sup>2</sup>

RAMO DA JUSTIÇA	DESPESAS TOTAIS (BILHÕES)		QTD. PROCESSOS (MILHÕES)		DESPESA POR PROCESSO
		(%)		(%)	
ESTADUAL	R\$ 44,7	56,4	59,0	79,8	R\$ 757,51
FEDERAL	R\$ 10,0	12,6	9,1	12,3	R\$ 1.100,08
TRABALHO	R\$ 16,5	20,8	5,1	6,8	R\$ 3.264,38
OUTROS	R\$ 8,0	10,2	0,8	1,1	R\$ 10.285,73
	<b>R\$ 79,2</b>	<b>100,0</b>	<b>73,9</b>	<b>100,0</b>	

Esse quadro procura relacionar o custo dos diferentes ramos da Justiça brasileira e a quantidade de processos em cada qual. Segundo os cálculos do CNJ, cada processo hoje em curso no Poder Judiciário custa, em média, R\$ 1.072,00.

Os cálculos do CNJ mostram ainda que as despesas aumentaram 4,7% em relação ao ano anterior (e mostram tendência de alta). De igual modo, a quantidade de processos também aumentou, com crescimento de 3% em relação ao ano anterior (e igualmente mostram tendência de alta).

<sup>2</sup> Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbf344931a933579915488.pdf>>.

Outro dado relevante consiste em notar que 89% das despesas supracitadas dizem respeito a gastos com recursos humanos, isto é, juízes e demais servidores do Poder Judiciário.

Quais seriam as conclusões, mais imediatas, que poderíamos extrair desse relatório?

A primeira delas está em que o próprio processamento das informações, em si, ainda pode (e deve) melhorar bastante, pois o relatório mais recente do CNJ diz respeito ao ano-base de 2015, mostrando que o fornecimento das informações e seu tratamento, para elaboração do relatório final, estão consumindo tempo demasiado, pois esse relatório só fica pronto, em geral, no segundo semestre do ano seguinte.

Em segundo lugar, no que tange aos resultados do quadro acima, pode-se verificar que a Justiça Federal apresenta um custo por processo de pouco mais de R\$ 1.100,00, bastante próximo da média nacional já referida acima, de R\$ 1.072,00. Pode-se constatar, também, que a Justiça Estadual – com R\$ 757,51 – foi a única que teve um custo por processo inferior à média nacional.

Em contrapartida, percebe-se que os demais ramos do Judiciário – Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar (no quadro, como “Outros”) – apresentaram um custo por processo muito maior do que a média nacional, além de terem, sob seus cuidados, uma quantidade muito menor de processos (menos de 8% do total nacional).

O quadro mostra que um processo trabalhista custa 3 vezes mais caro do que a média nacional, o que parece paradoxal, à primeira vista, pois o rito das demandas trabalhistas foi concebido para ser mais simples e mais acessível ao cidadão comum. Tudo sugeriria, portanto, que devesse também ser mais barato que os demais processos, inclusive face aos valores envolvidos, que costumemente são menores, por se tratar em geral da rescisão de contratos de trabalho.

Notícias divulgadas pela imprensa, todavia, dão conta de que a Justiça do Trabalho ofereceu a seus jurisdicionados cerca de R\$ 8 bilhões – total estimado de condenações em sentenças trabalhistas proferidas – ao longo do ano de 2015.<sup>3</sup>

Desse ângulo, a Justiça do Trabalho teria custado o dobro do que ofereceu, como prestação jurisdicional, aos trabalhadores que a demandaram. Sabendo-se, como dito, que a maior parte das despesas da Justiça do Trabalho é com pessoal, e que a quantidade de processos tem crescido a cada ano (e ainda vem mostrando tendência de alta), não parece se justificar, realmente, a forma como vem funcionando esse ramo da Justiça.

Vale ressaltar ainda que, além de ter custado mais que o triplo da média nacional, teve ainda um custo de 4,3 vezes o da Justiça Comum estadual (a qual ainda teve que cuidar de uma quantidade de processos quase 12 vezes maior, no mesmo período).

Portanto, tudo sugere, a meu ver, que o conceito de litígio deva ser inteiramente reavaliado, no âmbito da Administração Pública como um todo.

---

<sup>3</sup> Vide alguns exemplos em: <<http://www.conjur.com.br/2016-out-22/papel-justica-trabalho-disputado-tres-esferas-poder>>; <<http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/j-r-guzzo-deu-errado/>>; e <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,justica-do-trabalho-custa-r-61-24-a-cada-brasileiro-imp-,758497>>.

## *Administração Pública*

O conceito de Administração Pública, por sua vez, deve ser pensado da forma mais abrangente possível, buscando tratar do Estado como um todo, em todos os níveis federados, em todos os seus setores, bem como também em todas as interligações ou relacionamentos existentes entre eles.

Interessa examinar todo o relacionamento entre os três Poderes, entre os diversos entes federados, entre os diferentes integrantes da Administração Direta e Indireta, entre os órgãos mais diretamente relacionados à prestação da Justiça como os Ministérios Públicos, as Defensorias Públicas, as Procuradorias Gerais de todos os níveis da Federação, bem como as inúmeras concessionárias, consórcios e quaisquer outras entidades, com ou sem personalidade jurídica, que possam, mesmo remotamente, ter ligação com a origem dos processos, em curso ou em potencial.

Assim, por exemplo, podemos lembrar de recente julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) tratando de reparação por dano moral a um presidiário que esteve submetido, por longos anos, a condições degradantes, muito abaixo mesmo do patamar inferior da dignidade humana.<sup>4</sup>

Embora aquele julgamento esteja praticamente encerrado – restando apenas, ao que tudo indica, a publicação do acórdão<sup>5</sup> –, as notícias já veiculadas pelo próprio STF causam preocupação e podem, elas mesmas, dar origem a centenas de milhares de novas demandas.

Assim se passa porque a hipótese cogitada pela maioria dos Ministros foi de pagar reparação de R\$ 2.000,00 ao preso, autor da demanda, por ter sido submetido a condições degradantes ou desumanas durante o cumprimento de sua pena. A outra hipótese, ventilada pela minoria vencida naquele julgamento, foi de oferecer ao preso a remição de sua pena, com uma redução de 1 dia de pena para cada 3 a 7 dias cumpridos nas referidas condições degradantes ou desumanas.

Nenhuma das hipóteses aventadas me pareceu boa, pois, em qualquer caso, não se terá resolvido o problema principal – originário daquela demanda (e, provavelmente, de milhares de outras, similares) –, que reside na submissão de um preso às tais condições degradantes ou desumanas, em função da péssima qualidade de nosso sistema carcerário, já conhecida há bastante tempo.

Além de tolerar a submissão de um ser humano a condições inferiores à sua dignidade, a conclusão daquele julgado também não me pareceu boa quanto à fixação do valor da reparação, visto que R\$ 2.000,00 – o valor deferido pela sentença, confirmada, no curso do julgamento, pelo STF – não se mostrariam suficientes para

---

<sup>4</sup> Trata-se do julgamento, ainda em curso, do Recurso Extraordinário de nº 580.252, com repercussão geral. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=290987&caixaBusca=N>>.

<sup>5</sup> Ao final do julgamento, em 16/02/2017, o STF definiu a seguinte tese de repercussão geral (nº 365): “Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.” Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/abrirTemaComTeses-Firmadas.asp>>.

reparar o dano moral de alguém que tenha sido submetido, por vários anos, às condições em que esteve (e talvez ainda possa estar) o preso daquele caso concreto.

Em qualquer caso, a decisão do STF – por não solucionar o problema central, da falta de qualidade do sistema prisional – tem o grave inconveniente de poder precipitar centenas de milhares de outros processos, porque a população carcerária no Brasil é, hoje, da ordem de mais de 563 mil presos, sem considerar os quase 148 mil condenados cumprindo prisão domiciliar (esse total de cerca de 711 mil condenados coloca o Brasil como terceira população carcerária do planeta). Enquanto isso, o déficit de vagas no sistema prisional é de mais de 354 mil vagas.<sup>6</sup>

Considerando que praticamente todos os presos no Brasil podem se julgar merecedores da cogitada reparação pecuniária – vez que, até que se elimine o déficit de vagas de nosso caótico sistema prisional, ainda estariam, em tese, submetidos a condições degradantes ou desumanas –, podemos estar diante de centenas de milhares de novas/potenciais demandas.

Vale ressaltar ainda que a simples divulgação desse tipo de notícia já teria o condão, por si só, de estimular o ajuizamento de novas ações, pois pode levar as famílias dos presos a procurar advogados ou a Defensoria Pública, indagando sobre o ajuizamento de ações buscando o valor da reparação confirmada pelo STF. E, nas circunstâncias atuais, a tendência é que tais ações possam ser mesmo propostas...

No caso das Defensorias Públicas, em particular, o ajuizamento dessas demandas acaba servindo para demonstrar a falta de coordenação entre os diferentes segmentos da Administração Pública, como afirmamos no início deste tópico, falta de coordenação essa que pode ser identificada, primeiramente, na demora para definição das questões jurídicas enfocadas, por parte do Judiciário.

O caso concreto ora examinado, por exemplo, foi ajuizado na 1ª Instância em 2003 e chegou à Suprema Corte em 2008. A repercussão geral da matéria só foi verificada em 2011, ao passo que o julgamento de mérito da questão de fundo, por sua vez, só teve início em 2014. A rigor, o julgamento ainda não está concluído, pois, apesar de o mérito desse *leading case* ter sido decidido em fevereiro/2017, o acórdão ainda não foi publicado até o momento em que elaboramos esta apresentação, de acordo com o *site* do STF.<sup>7</sup>

Essa demora excessiva na definição de questões jurídicas relevantes acaba permitindo (ou, até mesmo, acarretando), muitas vezes, o ajuizamento de inúmeras demandas individuais, assoberbando ainda mais o Poder Judiciário e alimentando um ciclo vicioso que, no fim das contas, só contribui para desmerecer a qualidade da própria prestação jurisdicional.

Outros problemas afins que podemos mencionar são: (i) o próprio ajuizamento de ações individuais quando, não raro, caberiam umas poucas ações coletivas; (ii) a falta de coordenação entre os legitimados para essas ações coletivas, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, acarretando multiplicidade até de demandas coletivas, em si; (iii) a admissibilidade do ajuizamento de ações que não se prestam,

---

<sup>6</sup> Disponível em <<https://wagnerfrancesco.jusbrasil.com.br/noticias/129733348/cnj-divulga-dados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira>>.

<sup>7</sup> Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2600961>>

em momento algum, a resolver o problema “originário”,<sup>8</sup> (iv) a ausência de iniciativa do Poder Público, como um todo, de pensar em proposições – em especial, em condutas *proativas* – capazes de solucionar ou, pelo menos, amenizar os problemas advindos da solução da questão central que se está a decidir.

A coordenação entre os diferentes integrantes da Administração Pública deveria permitir, isto sim, que se encontrasse solução diversa daquela “admitida” pelo STF, seja melhorando as condições de todo nosso sistema prisional, seja oferecendo outros tipos de reparação aos presos atuais, seja revendo as condições de cumprimento de penas para outros métodos mais de acordo com a dignidade humana etc., de forma a evitar, tanto quanto possível, que esse tipo de problema chegasse ao Poder Judiciário da forma como chegou.

Da maneira como estão as coisas hoje, e mesmo com o resultado do julgamento do STF supracitado, parece improvável que as condições de nosso sistema prisional vão melhorar, assim como parece igualmente improvável que menos ações vão ser ajuizadas, em acatamento à solução oferecida. Parece altamente improvável, por fim, que a própria parte autora da demanda fique satisfeita com o resultado, de receber R\$ 2.000,00, após cerca de 14 anos aguardando a melhoria das condições de cumprimento de sua pena.

Vale ressaltar que, ao menos em tese, só essa demora no julgamento já autorizaria uma nova demanda de reparação do dano moral, o qual, desta vez, seria decorrente da afronta à norma constitucional que impõe a *duração razoável do processo* (outro direito fundamental garantido no art. 5º da Constituição Federal de 1988 e, portanto, de estatura similar ao da norma utilizada no julgamento)...

Pois bem.

Outro exemplo, este já com resultados claramente positivos, vem de nossa própria PGE, que, já de algum tempo, vem buscando soluções para lidar com seu crescente contencioso de massa.

O quadro abaixo mostra o crescimento do estoque de processos sob cuidados da PGE-RJ, nos últimos anos:

	<i>DEZ/2014</i>	<i>FEV/2017</i>	<i>(%)</i>
<b>PROCESSOS</b>	214.697	281.048	+31%
<b>ACERVO MÉDIO</b>	1.101	1.471	+34%
<b>PROCURADORES</b>	195	191	-2%

<sup>8</sup> Como a ação indenizatória supracitada, que não serve (nem formulou pedido) para solucionar o grave problema carcerário brasileiro, que deu origem à demanda originária.

Como se pode observar, houve crescimento de mais de 30% tanto na quantidade de processos como nos acervos médios dos Procuradores, a despeito de a quantidade destes últimos ter sofrido pequena redução no mesmo período.

A absorção dessa crescente quantidade de processos só foi possível, até aqui, por conta da criação dos chamados “núcleos de contencioso de massa”, em que se procura agrupar aqueles processos que se mostrem mais repetitivos, quanto à matéria discutida, e que tenham quantidades significativas e crescentes de processos, em proporção com os acervos considerados “normais”.

Outro quadro, mostrado a seguir, ilustra a distribuição dos processos no final de 2016:

<b>ANO 2016</b>	<b>NORMAL</b>	<b>MASSA</b>
PROCESSOS	102.819	159.891
PROCURADORES	128	43
ACERVO MÉDIO	740	4.068

Como se percebe, mesmo computando uma quantidade menor de Procuradores (mais diretamente encarregados de acervos de processos), ainda assim foi possível alcançar um ganho de escala bastante satisfatório com a separação (e tratamento diferenciado) de acervos “normais” e de “massa”. Verifica-se, por exemplo, que a quantidade de Procuradores alocados a estes últimos acervos é 3 vezes menor que a quantidade de Procuradores alocados aos acervos “normais”. E, nada obstante estejam em número bem menor, os Procuradores dos núcleos de massa vêm conseguindo tratar acervos médios 5,5 vezes maiores que aqueles considerados “normais” – o que já mostra um grau de eficiência muito mais favorável à PGE, em particular, e à Administração Pública como um todo.

A despeito de outras melhorias que já estão sendo (e ainda serão) implementadas, o resultado alcançado pela PGE, sumariado no quadro acima, nos parece sinalizar um caminho bem mais razoável do que aquele que será alcançado a partir do julgamento do STF, ilustrado no início deste tópico, para buscar uma gestão melhor do contencioso de massa na Administração Pública.

Embora ambos os exemplos acima tratem de situações em que a Administração Pública acabou atuando de forma puramente *reativa* (e nem sempre, a nosso ver, com a melhor forma de reagir ao problema constatado), deve-se registrar que o ideal seria que a Administração atuasse de maneira *coordenada*, em todos os seus setores/segmentos, ao reagir a um determinado problema, buscando também, em paralelo, encontrar formas *proativas* de agir para eliminar (ou minimizar, tanto quanto

possível) a origem do problema, de forma a evitar que ele se repita (e, com isso, reduzir a quantidade de demandas, já em curso ou potenciais).

### *Demandas de massa*

O terceiro tópico de nossa exposição diz respeito às diferentes formas de atuação ou condução do contencioso, quando se tratar de *demandas de massa*.

Em primeiro lugar, é indispensável utilizar os melhores sistemas de informática disponíveis para essa área de atuação. Pode-se utilizar sistemas desenvolvidos especificamente para cada órgão ou ente da Administração, ou mesmo sistemas prontos, que são aqueles já existentes no mercado, normalmente oferecidos por empresas privadas, mas adaptáveis às necessidades de cada um desses órgãos ou entes da Administração Pública.

São necessários, de modo geral, um bom sistema de acompanhamento de processos, para cadastramento das causas, agendamento dos prazos, obtenção de relatórios etc.; um bom sistema de gerenciamento eletrônico de documentos, para organização das “pastas” de cada causa, com as cópias dos autos do processo e de outros documentos úteis para a estratégia adotada, para facilitar a pesquisa de petições similares, para melhor gestão das peças-padrão etc.; e um bom sistema para detecção e identificação de publicações no Diário Oficial, intimações eletrônicas e afins.

O essencial é que se trate dos melhores sistemas disponíveis, comprovadamente capazes de permitir uma boa gestão dos enormes acervos de processos normalmente associados ao contencioso de massa. Além disso, como dito no tópico anterior, o ideal é que haja uma boa integração entre os diferentes órgãos ou entes da Administração, e os sistemas adotados por cada qual, para que eles (órgãos/entes e seus sistemas) possam se comunicar eficazmente, sem o que, por melhor que sejam os sistemas de informática, eles não conseguirão oferecer bons resultados. Muitas vezes, até, o resultado pode ser pior do que não se utilizasse sistema algum...

Outro dado importante, no trato do contencioso de massa, está em personalizar os cuidados na condução das causas conforme a *posição processual* de que se esteja cuidando. Grupos de causas em que a Administração figure como parte ré devem ser conduzidos de forma própria, de acordo com as necessidades e estratégia daquele grupo específico de questões, que certamente será distinta da condução de outro grupo de causas em que figure como ré e, mais ainda, de um terceiro grupo de causas em que a Administração figure como autora.

Igual raciocínio vale – de uma mesma posição processual – para o tratamento dos diferentes grupos de questões, que acabam por dar origem dos chamados *núcleos de contencioso de massa*, tal como as ações relativas a problemas da área de saúde, por exemplo. Trata-se de um grupo de ações que teve origem, no caso da PGE-RJ, na Procuradoria de Serviços Públicos (PG-8) e que, com o tempo e o crescimento da quantidade de demandas, acabou por levar à criação de uma outra área especializada, hoje chamada de Procuradoria de Serviços de Saúde (PG-16).

Dentro dessa Procuradoria Especializada, assim como em todas as demais da PGE-RJ, vão se formando com o tempo diversos outros núcleos de contencioso de

massa – como, por exemplo, para tratar de causas relativas a intimações, insumos, medicamentos etc. –, cada qual com seus específicos conjuntos de questões jurídicas, com suas peculiaridades processuais, suas estratégias de condução próprias etc.

Deve-se enfatizar, tanto quanto possível, como se disse acima, as particularidades de cada núcleo de contencioso de massa, visando à melhor gestão de cada um deles, bem como para que se possa estudar as melhores formas de agir para a Administração Pública em cada caso, visando sempre (e ao máximo possível) à mais pronta solução do problema existente e, em paralelo, à eliminação ou redução das causas desse mesmo problema.

Repita-se: não basta atuar reativamente; a Administração Pública deve procurar se modernizar, se ajustar aos novos tempos, agindo também *proativamente*, tanto para a melhoria geral de sua gestão de contencioso (em especial, o “de massa”), como para buscar os melhores resultados para a sociedade, destinatário maior desse atuar administrativo.

Outro ponto essencial à melhor condução de acervos de massa está em obter-se uma eficiente *comunicação* com os nossos “clientes”, isto é, com os diferentes órgãos e entidades da Administração, pois o tempo de resposta às indagações da PGE-RJ e a qualidade dessa resposta se mostram fatores cruciais para as infundáveis petições que temos que elaborar em nosso cotidiano e, sobretudo, para o alinhamento das melhores estratégias junto a esses “clientes”.

Serve também para outras finalidades, não propriamente jurídicas em si, mas igualmente relevantes, como para evitar o uso de enormes quantidades de papel e outros materiais de consumo, que, à falta de comunicação mais eficiente, continua sendo realizada mediante ofícios físicos, mesmo com as várias opções para comunicação por meios eletrônicos, disponíveis em pleno Século XXI.

Em reforço ao que se vem de expor, vale a pena mostrar – também neste tópico – alguns exemplos de atuação da Administração Pública.

Um deles vem da citada Procuradoria de Serviços de Saúde (PG-16), e se refere à enorme quantidade de processos que costuma haver nesse segmento de atuação da PGE-RJ.

O quadro abaixo, obtido no *site* do CNJ,<sup>9</sup> mostra alguns desses números para o ano de 2014:

<b>TRIBUNAL</b>	<b>PROCESSOS</b>	<b>(%)</b>
TJ-RS	113.953	34,5
TJ-MG	66.751	20,2
<i>TJ-RJ</i>	<i>46.883</i>	<i>14,2</i>
TJ-SP	44.690	13,5
DEMAIS	58.353	17,6
<b>TOTAL</b>	<b>330.630</b>	<b>100</b>

<sup>9</sup> Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/programas/forumdasaude/demandasnoatribunais.forumSaude.pdf>.

A despeito de se tratar de dados antigos (o referido quadro não foi mais atualizado pelo CNJ desde aquele ano de 2014), a posição do Estado do Rio de Janeiro nesse tema não se modificou: estamos em terceiro, há mais de uma década, sem conseguir melhorar essa classificação inglória.

Mesmo já tendo implantado, nesse período, a ótima iniciativa da *Câmara de Resolução de Litígios da Saúde*, o crescimento de processos nesse setor ainda se mostra exacerbado, e com tais taxas de aumento que a Procuradoria de Serviços de Saúde (PG-16) já superou, em tamanho (quantidade de processos, de Procuradores, de servidores etc.), a Especializada da qual se originou, a também citada Procuradoria de Serviços Públicos (PG-08).

Devemos, portanto, procurar novas formas de melhorar a atuação da PG-16 e, de resto, também do restante dos órgãos e entes da Administração ligados à área de saúde, buscando modificar, radicalmente, o triste quadro em que nosso Estado se encontra, há mais tempo que o desejável.

Outro exemplo que me parece interessante mencionar vem da minha atuação na advocacia privada, há alguns anos.

Um determinado cliente criou um loteamento que, infelizmente, acabou por não ser concluído com êxito. Por conta disso, os compradores dos lotes ajuizaram demandas contra a empresa responsável pelo dito empreendimento imobiliário, buscando o desfazimento do negócio e indenização pelos danos materiais sofridos. Essas demandas chegaram à casa das centenas de processos.

Mais de uma década depois, já na fase de execução dos julgados, a empresa verificou que as indenizações, que vinha sendo compelida a pagar, já correspondiam a mais de 4 vezes o valor de um lote original. Por conta daquela constatação, preferiu procurar os demandantes e celebrar acordos para pagamento dos valores devidos, com algum desconto, em vez de insistir com a “defesa” contraproducente que vinha fazendo, em sede de execução.

Esse exemplo serve (e deve, a meu ver) para ser aplicado também no que tange à Administração em geral, quando necessário lidar com grupos de causas envolvendo pagamento de indenizações.

Muitas vezes, e quase sempre confrontada com constantes problemas de déficit orçamentário, a Administração Pública se vê agindo de forma equivocada, tentando defender causas “perdidas” e se deparando, invariavelmente, com prejuízos (em especial, econômicos) similares aos do empreendimento imobiliário citado no exemplo acima.

Um exemplo similar, hoje vivenciado em nossa PGE-RJ, vem da chamada “*Gratificação Nova Escola*”. Trata-se de uma enorme quantidade de processos (hoje, 30.000, mas com potencial para chegar a 70.000 ou até 100.000 processos, segundo cálculos dos sindicatos interessados), derivados de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público Estadual, pleiteando o pagamento da referida gratificação a um grande grupo de professores.

A ação coletiva já se encontra concluída em sua fase de conhecimento, há alguns anos, com decisão judicial transitada em julgado em favor dos professores. Chegada a fase de liquidação do julgado, todavia, os sindicatos dos professores se anteciparam ao Ministério Público, pleiteando cartas de sentença visando à execução

do julgado de forma mais célere, para cada favorecido ou grupos menores de favorecidos.

Em virtude dessa atuação desordenada, tem-se hoje dezenas de milhares de “processos” em todo o Estado, originários da referida ação coletiva, representados por inúmeras “execuções individuais” tramitando em Juizados Fazendários, em Varas Cíveis e em Varas de Fazenda Pública.

O que se quer ressaltar, a esta altura, é que nem sempre uma excelente defesa técnica, com o esgotamento de todos os recursos e medidas cabíveis, até as derradeiras instâncias, será a melhor estratégia a ser adotada pelo Estado, pois o valor das condenações (agravada por honorários de sucumbência, inúmeras liquidações com perícias judiciais, reembolso de custas etc.) tende a ganhar uma dimensão que só se explica pela questão política – em que determinado Governo jamais deseja arcar com despesas às quais entende não ter dado causa, tentando, assim, invariavelmente, postergar o pagamento delas –, mas não se justifica de modo algum, no contexto econômico-financeiro.

Em outras palavras: como quase sempre faltam recursos para despesas “inesperadas” e criadas por Governo passado, como a do exemplo acima, elas são adiadas ao máximo possível, pelo Governo presente. Só que esse adiamento só faz aumentar, de forma exagerada, o tamanho da dívida, de modo que o Governo futuro também não conseguirá pagá-la e tenderá a procurar novas formas de postergar o seu pagamento, em outro círculo vicioso que traz imensos prejuízos tanto à Administração (que, mesmo sem dispor dos recursos para o pagamento integral da dívida, acaba por ter que incorrer em outras despesas apenas para tentar adiar o pagamento dessa dívida), como aos administrados (que irão arcar, em última análise, com o pagamento dessa dívida, certamente muitas vezes maior, em algum momento do futuro).

Portanto, serve esse exemplo para ilustrar mais uma evidência: a Administração Pública tem que procurar novas formas para melhor gerir os escassos recursos públicos, necessariamente mudando sua forma de atuar, como já dissemos acima, pois, em se tratando de contencioso de massa (ou, mesmo, do contencioso comum), não mais se justifica apenas impulsionar os incontáveis processos adiante, sem qualquer consideração técnica quanto ao crescimento da dívida por eles criada.

Outro exemplo que nos parece interessante diz respeito ao que o CNJ chamou de “*gargalos da execução*”.<sup>10</sup>

Segundo aquele levantamento do CNJ, havia no Brasil, no final do ano de 2015, um total de 73,9 milhões de *processos ativos*, dos quais 59,0 milhões tramitando na Justiça Estadual (80%).

Daquele total geral de processos ativos, 38,4 milhões são *execuções* em geral (52% dos processos ativos), das quais 31,7 milhões tramitando na Justiça Estadual (83%).

Por seu turno, desse último total geral de execuções, 28,9 milhões são *execuções fiscais* (39% dos processos ativos), das quais 25,0 milhões tramitando na Justiça Estadual (86%).

---

<sup>10</sup> Vide o já citado relatório “*Justiça em números*”, disponibilizado pelo CNJ em 2016, com relação aos dados do ano de 2015, disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbf344931a933579915488.pdf>>, p. 61.

Portanto, somente as execuções fiscais já correspondem a 39% de todos os processos em curso no Brasil, sendo certo ainda que 86% delas tramitam na Justiça Comum Estadual – envolvendo, assim, apenas cobranças de Estados e de Municípios.

O CNJ informa, naquele mesmo relatório, que *“os processos de execução fiscal são os grandes responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário”*, taxa essa que, no caso das execuções fiscais, chega a 92% – significando dizer que só 8, de cada 100 executivos fiscais, são resolvidos a cada ano – , sendo esse o principal “gargalo” que estaria fazendo crescer, a cada ano, o acervo dos demais processos pendentes.

A meu ver, o raciocínio do CNJ parece simplista, por partir apenas da constatação de que há mais processos em “fase de execução” do que na “fase de conhecimento”, ou de que as execuções fiscais têm uma taxa de congestionamento muito alta (92%) em comparação com a quantidade delas, no universo total de processos ativos (39%).

O CNJ parece sugerir, à primeira vista, que o Judiciário conseguiria julgar, mas, na “fase” seguinte, não conseguiria concretizar o resultado útil do processo. Essa impressão parece se justificar quando lembramos o exemplo da Presidência do TJ-RJ, que sugeriu há alguns anos, que os cidadãos deveriam realizar o protesto das sentenças, pois isso seria mais efetivo, para pressionar o devedor, do que a execução do julgado em si (lógica similar parece conduzir nossos protestos de CDAs).

Entendo que parece simplista o raciocínio do CNJ porque, mesmo que se eliminasse – em um exercício de abstração – os Cartórios de Dívida Ativa, nos quais, segundo os números do CNJ, tramitam cerca de 86% das execuções fiscais (cerca de 45% dos 74 milhões de processos ativos) do País, a situação atual pouco se modificaria.

Fazendo esse exercício de abstração no que tange à Comarca do Rio de Janeiro, por exemplo, isso significaria o fim de apenas dois Cartórios de nossa Capital – da Dívida Ativa do Estado e do Município –, resultando em hipotética economia de 2 ou 3 magistrados, e algumas dezenas de servidores.

Ocorre que esse total de magistrados e servidores não seria suficiente sequer para eliminar as deficiências de pessoal em uma Comarca menor, como, por exemplo, a de Duque de Caxias. No mais, todavia, pouquíssima coisa se resolveria em relação aos demais processos em curso na própria Comarca da Capital ou mesmo na Comarca de Duque de Caxias – em que trabalho há cerca de 16 anos.

Não discordo do CNJ, entretanto, quanto à enorme ineficiência da execução fiscal, hoje em dia, para as finalidades a que se destina, como demonstram alguns quadros e números a seguir.

No quadro, abaixo, estão relacionadas a quantidade total de execuções fiscais hoje em curso, do Estado e de alguns Municípios, e o correspondente total de eleitores naquelas localidades:

COMARCA	EXEC. FISCAIS DO ESTADO	(%)	EXEC. FISCAIS DO MUNICÍPIO	(%)	ELEITORES (TSE)
Rio de Janeiro	86.000	1,79	700.000	14,58	4,8 milhões
Duque de Caxias	17.000	2,71	242.000	38,66	626 mil
S. J. de Meriti	2.000	0,53	237.000	62,86	377 mil
Magé	1.000	0,56	168.000	94,38	178 mil

Como se pode verificar, a quantidade de execuções fiscais ajuizadas pelo Estado, em relação àquela ajuizada por cada um dos Municípios acima citados, é muito menor, seja em números absolutos, seja em termos percentuais.

Sabe-se que as execuções fiscais do Estado envolvem, de forma amplamente majoritária, a cobrança de ICMS, ao passo que as execuções fiscais dos Municípios tratam, de forma também absolutamente majoritária, da cobrança de IPTU, o que poderia servir para explicar a grande discrepância na quantidade de execuções fiscais acima demonstrada, partindo-se da premissa de que há muito mais imóveis sobre os quais incide o IPTU, do que empresas sobre cujas operações incide o ICMS.

Entretanto, essa “explicação” é apenas aparente pois, na verdade, o fato gerador do IPTU só ocorre uma vez a cada ano, ao passo que os fatos geradores do ICMS se multiplicam, inúmeras vezes, ao longo de todos os dias de cada ano. Assim, mesmo sendo muito menor a quantidade de empresas do que a de imóveis, em si, os fatos geradores do ICMS estadual são muito mais numerosos do que os do IPTU municipal.

Além disso, parece razoável supor que as taxas de inadimplência – no pagamento dos tributos acima referidos – deveriam ser maiores para o ICMS do que para o IPTU, considerando-se que os negócios comerciais são muito mais dinâmicos do que as transações envolvendo imóveis, que interfeririam com a titularidade destes últimos bens. Nessa linha de raciocínio, a cobrança do IPTU deveria também ser muito mais efetiva, por se tratar de dívida baseada em imóveis, configurando uma obrigação *propter rem* e, portanto, de muito mais difícil evasão por parte dos devedores.

Nesse contexto, não se justificam as quantidades de execuções fiscais ajuizadas pelos Municípios, acima demonstradas.

Veja-se, por exemplo, a proporção de execuções fiscais em relação à quantidade de eleitores de cada Comarca – valendo notar que utilizamos o número de eleitores, como base comparativa, por representar uma fração muito relevante de nossa população, mais próxima da quantidade de imóveis e de empresas (que são menores do que a população total).

No caso da Capital, temos menos de 15% de execuções fiscais ajuizadas, proporcionalmente à quantidade de eleitores registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao passo que na Comarca de Magé esse percentual já é de quase 95%, absurdamente diferente.

Na mesma tabela acima, como contraexemplo, temos os Municípios de Duque de Caxias e de São João de Meriti, os quais, a despeito de terem ajuizado quantidades similares de executivos fiscais, têm populações muito diferentes: Duque de Caxias, além de ser a segunda maior economia de nosso Estado, tem quase o dobro de eleitores de São João de Meriti (do que resulta, igualmente, que os percentuais de execuções fiscais em relação ao total de eleitores são absolutamente distintos).

Como quer que seja, não parece minimamente justificável que a quantidade de execuções fiscais seja quase a mesma da de eleitores, como ocorre na Comarca de Magé...

Caso se comparasse, por exemplo, a quantidade de execuções fiscais e a população de Magé – 236 mil pessoas em fins de 2016, conforme dados do IBGE –, ter-se-ia um percentual de 71,2%. Isso significa dizer que, naquela comarca, mais de 71% dos habitantes têm, contra si, uma execução fiscal ajuizada, o que não se mostra nada razoável, chegando, mesmo, a parecer absurda tal quantidade de processos para um município tão diminuto, em população, eleitores ou qualquer outro índice que se utilize para comparar.

Na realidade, o que se verifica em nossa experiência prática nas referidas comarcas é que as execuções fiscais dos Municípios são muito mal ajuizadas. São baseadas em cadastros incompletos e muito mal atualizados, não havendo, muitas vezes, sequer o nome da parte executada. Há casos em que o Oficial de Justiça não consegue sequer localizar o imóvel, no endereço constante dos cadastros da Prefeitura...

Também o fato de os Municípios não terem que adiantar as custas e despesas processuais, conforme permissivo do Código Tributário Estadual, acaba depondo contra a qualidade do trabalho desenvolvido, pois, já que não tem que incorrer em despesas para isso, é muito mais fácil para a Prefeitura ajuizar uma nova execução fiscal (que só costuma servir para interromper prazos prescricionais) do que melhorar seus cadastros de contribuintes.

Mas, mesmo que se examine apenas a quantidade de execuções fiscais do Estado, na tabela acima, ela ainda nos parece bastante elevada, com a agravante, nas comarcas do interior, da inexistência de varas específicas para tratar dos processos de interesse da Fazenda, ou apenas da Dívida Ativa – como existem na Capital –, o que igualmente contribui para retardar, em muito, o andamento dos executivos fiscais.

Veja-se também, em outro exemplo, o quadro demonstrativo abaixo, com dados apenas da Dívida Ativa do Estado, em outubro/2016:

ESTADO DO RIO	VALOR R\$	(%)
DÍVIDA ATIVA TOTAL	78 BILHÕES	100
SÓ ICMS	74,5 BILHÕES	95,5
MAIORES DEVEDORES	58,6 BILHÕES	75,1
3.400 EXECS. FISCAIS (DE UM TOTAL DE 93.000)		3,6

Esse quadro mostra que mais de 75% do valor total inscrito em Dívida Ativa do Estado se refere à cobrança de ICMS, feita em apenas 3.400 execuções fiscais. Mesmo que se considerem as informações – frequentemente divulgadas pela mídia e pela própria PGE-RJ – de que parte dessa dívida estaria garantida por depósitos judiciais, ou seria de muito difícil cobrança por se referir, por exemplo, a empresas já falidas há tempos etc., ainda assim parece mais razoável concluir que a metodologia de cobrança atualmente adotada ainda pode melhorar muito, seja focando nesse grupo menor de execuções fiscais, com maiores chances de êxito, seja utilizando formas alternativas de pressão contra os devedores recalcitrantes, como tem sido feito com os protestos das CDAs e ainda deverá ser feito em breve, com a cobrança extrajudicial dos débitos estaduais.

Melhorias nos sistemas de informática dos órgãos envolvidos – como da Secretaria de Estado de Fazenda e da PGE-RJ – também estão sendo implementadas, e deve mesmo ser sempre assim, a fim de encontrar melhores e mais eficazes formas para a cobrança da Dívida Ativa.

Outras medidas igualmente podem contribuir para essa maior efetividade, como sugere, por exemplo, um artigo publicado na última revista da PGE-RJ,<sup>11</sup> trazendo sugestões do processo português como, por exemplo, a reunião das instâncias administrativa e judicial.

Na primeira (correspondente à nossa atual *primeira instância administrativa*, mas com algumas melhorias técnicas viabilizadas por reforma legislativa), seria esgotada e julgada toda a *matéria de fato*. Na segunda (correspondente à nossa atual *segunda instância judicial*), caberiam recursos para um tribunal de justiça, mas apenas em matérias de direito.

São sugestões que, como tantas outras, merecem ser examinadas, continuamente, sempre buscando melhorar os resultados obtidos com a metodologia das atuais execuções fiscais, que já se mostra ineficiente há mais tempo do que o razoável.

<sup>11</sup> “Execução fiscal: um retrato da inoperância, o (bom) exemplo português e as alternativas viáveis”, de Marcelo Barbi Gonçalves, in Revista de Direito da Procuradoria Geral, CEJUR-PGE-RJ, nº 69, ano 2015, pp. 206/221.

## *Outras transformações*

Por fim, o quarto tópico de nossa análise nessa apresentação: quais seriam as outras transformações necessárias para a melhor gestão do contencioso de massa na Administração Pública?

A meu ver, a principal dessas transformações seria a já mencionada, e inadiável, *mudança de postura*, de *cultura de trabalho* na Administração Pública, como um todo. No caso específico das Procuradorias-Gerais, penso que elas devam se orientar – embora sem esquecer a sua natureza de órgão público – sempre de acordo com as mesmas linhas de atuação dos maiores e mais modernizados escritórios de advocacia.

Partindo dessa premissa, podemos citar, por exemplo, as enormes dificuldades de movimentação e de substituição de pessoal na Administração Pública, em cujos meandros impera, de forma quase invariável, apenas o critério da antiguidade, em detrimento dos critérios de merecimento, os quais, embora sejam mais difíceis de aferir, nem por isso são de impossível adoção.

No exemplo do contencioso de massa, a adoção de critérios outros, que não o de antiguidade apenas, se mostra essencial para que profissionais mais “vocacionados” possam ser atraídos para atuar nessa área, mesmo em detrimento de colegas mais antigos, porém menos “vocacionados” para trabalhar nessa particular área de atuação.

Até mesmo o que se entende por “vacionado”, no exemplo acima, seria um *critério subjetivo*, mais ligado ao merecimento do que à antiguidade do servidor público.

E essa é outra grande dificuldade que deveremos enfrentar para melhoria de nossa atuação na Administração Pública, pois a tendência geral segue, quase que invariavelmente também, para a adoção dos critérios objetivos, mais associados à ideia de antiguidade (com o tempo de serviço público, tempo na função, tempo na carreira, tempo na categoria etc.)

Fato é que, independentemente do critério – seja merecimento ou antiguidade, seja objetivo ou subjetivo –, a experiência prática dos escritórios de advocacia com atuação mais destacada no *contencioso de massa* mostra que alguns profissionais (inclusive não-advogados) têm melhor desempenho atuando nesse segmento do que outros, por diversas razões, como, *e.g.*, por serem mais focados, por serem mais criteriosos, por terem uma forma de agir/pensar mais sistemática ou, mesmo, por serem mais adaptáveis às necessidades dos tempos modernos.

Outra experiência que não pode deixar de ser levada para o nosso trabalho na Administração Pública está na necessidade de *melhor distribuição das tarefas*, entre os profissionais que irão atuar no contencioso de massa, também dificultada pelos critérios atuais, em geral, como dito, mais ligados à antiguidade que ao merecimento.

Na Administração Pública, normalmente, o trabalho costuma ser dividido em “unidades” semelhantes, de modo a equiparar-se a quantidade de trabalho atribuída a cada servidor. Desse modo, verifica-se que o critério está mais voltado para atender aos interesses dos servidores do que aos objetivos finais da Administração, o que, infelizmente, é um equívoco mais do que comum no Brasil.

Exemplos decorrentes dessa falha na distribuição das tarefas podem ser vistos, com frequência, quando se encontra mais de um Procurador no mesmo órgão do Tribunal, aguardando para fazer a sustentação oral de um caso que, não raro, versa sobre a mesma questão que seu colega irá defender no momento seguinte. O mesmo desperdício de recursos se verifica também, ainda mais comumente, em audiências nas Varas de Fazenda Pública de nossa Capital, quando por vezes vários colegas da PGE-RJ estão aguardando audiências em horários próximos e sobre casos similares.

Esse tipo de falha na gestão de pessoal deve nos levar a refletir, como dito acima, sobre quais são os melhores critérios para a Administração utilizar, no seu dia-a-dia, com vistas à *maior eficiência* dos escassos recursos públicos de que dispomos – em homenagem, sobretudo, ao comando constitucional do art. 37, *caput*, de nossa Carta Federal.

Poderíamos, em outro exemplo, utilizar os Procuradores mais especializados em cada matéria e, em paralelo, também a experiência dos mais veteranos em cada área de trabalho, para estudar e desenvolver a estratégia de cada tipo de caso. A partir dessa estratégia, cuidadosamente delineada, o “setor” de contencioso de massa teria plenas condições de conduzir as centenas de milhares de causas sob seus cuidados, multiplicando muitas vezes a nossa eficiência atual.

A adoção dos critérios mais inteligentes e mais conformes à melhor gestão dos recursos públicos permitirá – como prova o exemplo supracitado, dos núcleos de contencioso de massa criados nas mais diversas Especializadas da PGE-RJ – que se consiga dar conta, hoje e no futuro, das crescentes quantidades de trabalho, com menor quantidade de pessoal e também com menor dispêndio de recursos materiais (como mesas, cadeiras, computadores, impressoras, papel, etiquetas etc.), em proporção aos quantitativos atuais.

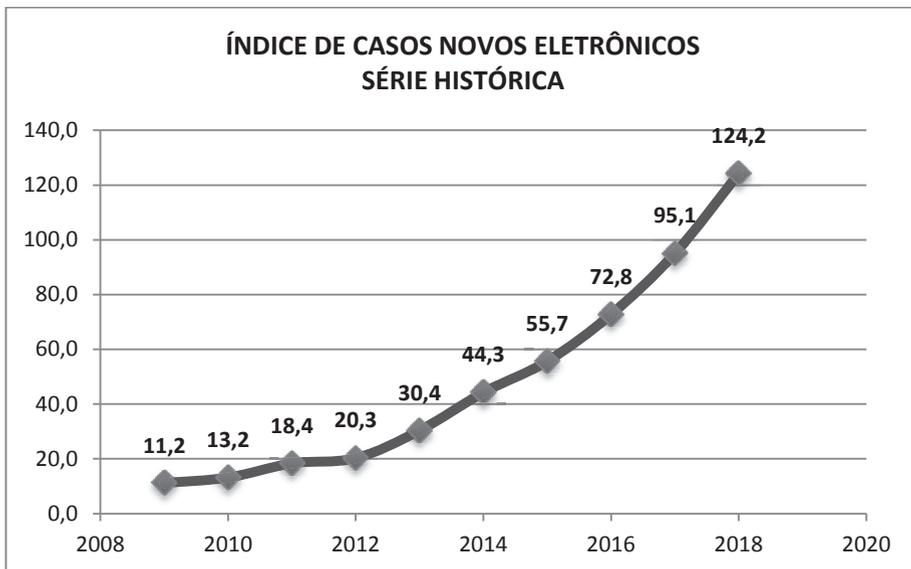
De igual modo, será necessária maior agilidade, por exemplo, para as inevitáveis compras de materiais e/ou sistemas mais modernos, particularmente na área de informática, o que exigiria uma reforma da atual Lei de Licitações de modo a compatibilizá-la com as (muito rápidas) demandas da modernidade, sem perder de vista o “norte” legal da busca de melhor preço e qualidade.

Um exemplo final, que comprova o imperativo de maior agilidade em nossa atuação no contencioso de massa, vem da evolução da quantidade de processos distribuídos já em meio eletrônico, medida pelo CNJ.<sup>12</sup>

Como demonstra o gráfico abaixo, os dados do CNJ – que vão de 2009 até 2015 – mostram uma *curva crescente* na velocidade com que os processos distribuídos em todo o País adotam o meio eletrônico. De nossa parte, medimos essa taxa de crescimento e a projetamos para os anos de 2016 em diante, resultando no gráfico abaixo:

---

<sup>12</sup> Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>>.



O gráfico mostra que, caso mantidas as taxas de crescimento observadas até aqui, a tendência é que, *em algum momento do próximo ano (2018)*, todos os processos distribuídos no Brasil já serão distribuídos em meio eletrônico.

Vale lembrar também, no ensejo, que mesmo os processos (ainda) em meio físico também caminham para tramitar em meio eletrônico, pois vão sendo totalmente digitalizados, à medida em que são interpostos recursos para Tribunais Locais e Cortes Superiores, e também à medida em que os recursos para tal digitalização vão sendo ampliados, o que vem ocorrendo em grande parte dos Juízos, em todo o território nacional.

Nesse passo, e também por conta deste outro aspecto – da digitalização dos processos judiciais –, se mostra inadiável a adoção de urgentes providências por parte de toda a Administração Pública, em especial no que tange ao *contencioso de massa*, que permitam aos advogados públicos dar conta, de forma razoável e eficiente, da (constantemente) crescente demanda de processos sob seus cuidados, sem prejuízo para os interesses maiores que são os da sociedade como um todo.