



EMERON

Escola da Magistratura
do Estado de Rondônia
Fundada em 1986

ISSN 1983-7283

**REVISTA DA ESCOLA DA MAGISTRATURA
DO ESTADO DE RONDÔNIA**
(Criada em agosto de 1996)

Ano 2009 - Nº 19
Porto Velho - Rondônia

Ficha Catalográfica

ISSN 1983-7283

Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Revista da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia; n. 19. Porto Velho: DEGRAF/TJ-RO, 2009.

I. Homenagem a magistrados. II. Celeridade no Judiciário. III. Correições na gestão de qualidade. IV. Grupos de estudos de Direito Penal. V. Liberdade assistida ao adolescente. VI. Sistematização das informações no controle interno.

CDU-340.5

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/2/1998. Nenhuma parte desta obra, sem autorização prévia e por escrito da Escola da Magistratura ou dos autores do texto, poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou outros.



Conselho Editorial	Des. Renato Martins Mimessi Des. Dimas Ribeiro da Fonseca Des. Eurico Montenegro Júnior Des. Gabriel Marques de Carvalho Des. Eliseu Fernandes de Souza Des. Marcos Alaor Diniz Grangeia Juiz Alexandre Miguel
Divulgação	Coordenadoria de Comunicação Social do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
Capa	José Miguel de Lima
Diagramação, Composição	Risoneide Maria da Silva Alves
Revisão	Maria Luzia Godoi Navarrete Risoneide Maria da Silva Alves
Fotolito, Impressão, Acabamento e Comercialização	Departamento Gráfico do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

**ADMINISTRAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO
DE RONDÔNIA - BIÊNIO 2008-2009**

Des^a ZELITE ANDRADE CARNEIRO
Presidente

Des. WALTER WALTEMBERG SILVA JUNIOR
Vice-Presidente

Des. SANSÃO BATISTA SALDANHA
Corregedor-Geral da Justiça

**ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTÁ-
DO DE RONDÔNIA - BIÊNIO 2008-2009**

DES. ROOSEVELT QUEIROZ COSTA
Diretor

JUIZ ALEXANDRE MIGUEL
Vice-Diretor

BEL^a BEATRIZ HELENA PERES ALVES
Coordenadora

APRESENTAÇÃO

Prezado Leitor,

É com júbilo ímpar que coloco em suas mãos a Revista da Escola da Magistratura de n.19, com novo *design*, externando o espírito de mudança inerente em todo homem sensível porque reconhece as exigências do mundo a sua volta.

O editorial da Revista tem se esmerado na assiduidade da publicação semestral, que conta com seus 13 anos e concomitante a editoração de alguns números especiais. E bem assim vem apresentando sucessivas melhorias desde os números 17 e 18 que já foram inscritas no ISSN, com o desiderato de dar maior credibilidade no campo publicitário e científico. Nesta edição, as inovações da impressão tanto da capa quanto de seu interior visam a uma estética mais agradável ao leitor. E não para por aqui o trabalho de valorização da editoração, pois o próximo passo é fazer a indexação da revista em bancos de dados para que o leitor possa ter acesso aos artigos ou resumos publicados.

Além dessas conquistas, aspiramos cada vez mais a artigos de boa qualidade. A seleção destes continua a ter o mesmo zelo, oportunizando a todos os profissionais do direito e áreas afins exporem suas ideias sob os mais diversos enfoques.

Dando continuidade ao que foi publicado nas duas últimas revistas, apresentamos mais alguns trabalhos de conclusão de curso da Pós-Graduação em MBA em Poder Judiciário e também uma contribuição do eminente Des. Eliseu Fernandes.

O primeiro artigo, por exemplo, é um texto de minha autoria cujo teor será uma homenagem ou uma censura aos galardoados e ofertante?!... Por que o estimado jurista Dinamarco é exortado e (e outros) fazem parte da história?! Cidadania, justiça itinerante, questão emblemática e outras digressões estão no contexto. O fato/ato aconteceu

na Sessão Administrativa do dia 5/12/2008, sendo o preito elaborado em forma de decisão (discurso?), dirimindo dois pedidos (“capítulos de sentença”): **a)** outorga de comendas e **b)** assinatura de um convênio, diferentemente do que sói acontece nas solenidades dessa natureza. Uma verdadeira peça a todos que me assistiam na tribuna, especialmente ao condecorante Des. Rulli em que este era exortado a todo instante para revogar o encolerizado decreto de outorga das comendas (in)justas? (in)merecidas? Só ao final se sentiram aliviados, pois o suspense (de que o homenageante não diria ser cúmplice, mas traído por falsas informações) perdurou por um bom tempo, tudo intencionalmente – sendo o desenlace uma quebra de protocolo.

Destarte, agradeço a todos os leitores e autores que têm contribuído para o efetivo sucesso da nossa Revista da Emeron, renovando convite para envio de mais artigos a serem publicados nas próximas edições.

Des. Roosevelt Queiroz Costa
Diretor da EMERON

ÍNDICE

ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Galardão (in)merecido. (In)justiça. Cidadania. Demanda (Sentença no Tribunal?!)

09

MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Fatores de aceleração da prestação jurisdicional

27

ELISEU FERNANDES DE SOUZA

Justiça: imprevisibilidade e paradoxos

83

JOÃO ADALBERTO CASTRO ALVES

Aplicação do regulamento das correições: fator de aprimoramento da gestão judicial

95

ADOLFO THEODORO NAUJORKS NETO

Grupos de estudos jurídicos especializados em execução penal

169

ÁUREO VIRGÍLIO QUEIROZ

Rede social de atenção ao adolescente em conflito com a lei: programa de liberdade assistida e o núcleo de atendimento integrado.

257

ALBERTO NEY VIEIRA SILVA

Controle Interno: fonte de informações gerenciais

303

GALARDÃO (in) MERECIDO. (in) JUSTIÇA. CIDADANIA. DEMANDA (sentença no tribunal?!)



Roosevelt Queiroz Costa

Desembargador Presidente da 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Diretor da Escola da Magistratura de Rondônia - EMERON, Pós-graduado (*latu sensu*) em Direito Processual Civil, Processo Penal, Comercial, Metodologia em Ensino Superior, Professor da Universidade Federal de Rondônia, Membro Titular da Academia Rondoniense de Educação, Promotor Resignatário, Mestrado (incompleto) em Direito Constitucional e Doutorado em Direito pela *Universidad del Museo Social Argentino* - UMSA.

Sumário

Introdução. 1- Uma questão emblemática. 2- Capítulos de sentença. Digressão. 3. Cidadania. Justiça itinerante, sem pompas. Pioneirismo.

INTRODUÇÃO

Em sessão administrativa¹ recebo a palavra e certamente inicio com uma saudação à Presidente da Corte, aos Pares, aos Desembargadores Antônio Rulli Júnior, Diretor da Escola Paulista da Magistratura, ao tempo que representa o Tribunal de Justiça de São Paulo, e Cesar Montenegro, um dos homenageados² na solenidade do Tribunal de Justiça de Rondônia, incluindo atos outros.

¹ Discurso ou decisão num caso emblemático, ou singelo? Proferido em 5-12-2008.

² Mas dessa homenagem não tratarei. A missão estava a cargo doutro colega, ficando, portanto, afastada qualquer alusão a respeito, a não ser anuir aos encômios ao amigo e colega.

1. UMA QUESTÃO EMBLEMÁTICA

A dita palavra para regozijo, conagração?! De que se tratava a ocasião? De decisão em um caso concreto? A Sessão Plenária não era Administrativa em que decidiríamos controvérsias administrativas? Esta convolada para solenidade distinta?! De homenagens? Estava eu em dúvida!

Em verdade, surpreso diante da complexidade, com a palavra haveria de expor a respeito. Mais ainda, competia-me trazer à baila a discussão sobre certa matéria, por imposição regimental, elucidá-la, conforme será visto na trajetória deste pronunciamento.³

Assaltou-me um momento de dúvida, pois a sessão era administrativa para julgamento de pleitos neste âmbito, ao tempo que parecia ter transmutada em solenidade para homenagens⁴, mas eu continuava com um caso sério, um processo sob minha relatoria, de certa repercussão e para uma decisão inadiável, razão por que, para tanto, deveria voltar ao *statu quo* - reverter o ato festivo em sessão de trabalho para apresentar a causa e a tese. Disso não podia eu abrir mão. A empreitada deveria ser levada a cabo.

Exortei a todos os presentes que o momento não era propício para tratar de amenidades, conquanto em meu poder uma questão emblemática, exigindo atenção de todos para que eu (nós) a decidisse(mos) em caráter de urgência, urgentíssima.

Anunciei, frisando, tratar-se de matéria relevante e apresentaria minha decisão (ou sentença?) monocrática para os fins e efeitos de buscar o “*ad referendum*” do órgão colegiado, que sobre ela se manifestará na primeira oportunidade em que se reunir”.⁵

3 Discurso-decisão que sofre melhoramento para ser publicado, porquanto o original foi elaborado às vésperas da solenidade .

4 MONTENEGRO, Francisco Cesar Soares, ícone da magistratura de Rondônia, homenageado daquela manhã e do qual falou o Desembargador WALTENBERG JÚNIOR, Walter, encargo bem desempenhado e com o merecido elogio de corpo presente.

5 São as decisões monocráticas do relator “...suscetível de grave dano ou de incerta reparação ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa”. Conf. RI-RO, arts. 130, inc. VIII e 139, incs. XVII e XVIII.

Percebi com essa introdução grande perplexidade entre os colegas, maior ainda a dos convidados.

Ninguém parecia entender o que estava acontecendo, ou a suceder. Não era p'ra menos, pois esperavam uma coisa e eu apresentava outra. Ou não? Suspense proposital? Quebra de protocolo?⁶ Veremos o propositado, pendenga urgindo uma solução em capítulos.

2. CAPÍTULOS DE SENTENÇA. DIGRESSÃO.⁷

Tudo visto e examinado, passo a esclarecer que, nesta minha decisão, faço desde logo menção que são duas as pretensões na lição do processualista, amigo de longa data, e que há mais de uma década não o vejo, mas sempre lembrado no magistério e na minha judicatura de quase três décadas, mestre, professor, doutor, Desembargador, o estimado e inesquecível **Cândido R. Dinamarco**. Mas será ele “paulista”?⁸ Se o for já começa esquadrinhar uma dúvida que está a exigir um esclarecimento do também Desembargador “paulistano” RULLI JÚNIOR.

Veremos no transcorrer da hipótese versanda, socorrendo-me do renomado Dinamarco que, ao doutrinar em “capítulos de sentença”, adverte como proceder em casos tais – a sentença deve ser dividida em capítulos (quando for o caso) e para cada um fundamentação específica, autônoma e independente, de modo que, em havendo nulidade da sentença, escape parte válida desta, sem atingi-la por inteiro, limitada à parte eventualmente contaminada.

6 Estaria eu repetindo a mesma peça que preguei aos Desembargadores Dimas Fonseca e Eliseu Fernandes? A este quando fiz sua apresentação em Ji-Paraná quando era palestrante, e àquele quando o palestrante era eu em Guajará-Mirim, ambos os eventos pela AMERON, há mais de dez anos, e que neste último, também conferencista era o professor DINAMARCO.

7 Dadas a relevância do tema e a sua eficácia prática, nem sempre observada, é que farei algumas anotações, pelas quais evidencia o acerto de tal assertório, ilustrando, por oportuno, a pretensa controvérsia ora em debate.

8 Eis o meu cepticismo pelo simples fato de que os personagens do cenário de minha história contada em decisão podem ter censura se se trata de paulista.

À guisa de ilustração uma complexidade, mas de “elegantíssimo tema”, pouquíssimo “*versado e teorizado e à prática dos tribunais brasileiros ainda não chegou a plena consciência de sua relevância. A própria existência dessa problemática não se revela conhecida de todos*”. É verdade e o próprio autor assinala faltar, na literatura brasileira do processo civil, estudos sistemáticos sobre o tema.⁹ Alexandre Câmara sacramenta o assertório.

Doutrina ainda DINAMARCO, ao acatar a teoria de Liebman, e declara que capítulos da sentença:

é uma unidade elementar autônoma, no sentido de que cada um deles expressa uma deliberação específica; cada uma dessas deliberações é distinta das contidas nos demais capítulos e resulta da verificação de pressupostos próprios que não se confundem com os pressupostos das outras. Nesse plano, a autonomia dos diversos capítulos de sentença revela apenas uma distinção funcional entre ele, sem que necessariamente todos sejam portadores de aptidão a constituir objeto de julgamentos separados, em processos distintos e mediante mais de uma sentença: a autonomia absoluta só se dá entre os capítulos de mérito, não porém em relação ao que contém julgamento da pretensão ao julgamento deste (capítulo que aprecia preliminares). Na teoria dos capítulos de sentença autonomia não é sinônimo de independência, havendo capítulos que comportariam julgamento em outro processo e também, em alguns casos, um capítulo que um capítulo não o comportaria (o que rejeita preliminares)¹⁰.

Sabido é que dificilmente uma sentença (ou acórdão) contém julgamento de uma só pretensão, uma só decisão. É como principia, em *Premissas metodológicas e conceituais*, passando a desenvolver aí - *o tema, as teorias, a utilidade*, dentre tantos outros

9 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Capítulo de Sentença*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 13. (sua obra pioneira)

10 Idem, p. 34

capítulos tão significativos para a vida dos que pelejam na área do direito. É assim que o jurista de nomeada, DINAMARCO, ensina. Na sua esteira, em *Capítulos de Sentença*, ensina que não só em ato sentencial se contatam “capítulos”, mas estes vão em dimensão maior, sendo, portanto, de relevo prescrutar a matéria para melhor decidir as causas em que o objeto do processo é caracterizado por uma pretensão decomponível, “de modo que na procedência parcial da demanda do autor reside o acolhimento de uma parte de sua pretensão e rejeição de outra”. O processualista em comento continua explicitando:

O tema dos capítulos de sentença é inerente à teoria desta e pertence exclusivamente a ela, não à de cada um dos institutos sobre os quais exerce influência; para bem compreendê-lo, todavia, é indispensável examinar as projeções úteis da identificação dos capítulos e, com isso, penetrar no estudo desses institutos (sabendo-se que a disciplina dos recursos é o campo mais fértil para aplicação da teoria). E, como não só a sentença comporta as decomposições inerentes à teoria dos capítulos, o estudo do tema expande-se a outros pronunciamentos judiciais, como as decisões interlocutórias e os acórdãos em geral. Por outro lado, o próprio tema dos capítulos de sentença recebe muitas influências da teoria do objeto do processo, uma vez que sua manifestação mais límpida e indiscutível é exatamente a que decorre da presença de mais de um pedido a ser julgado, ou seja, de um objeto do processo composto (cúmulo de pedidos, reconvenção, denunciação da lide etc.).¹¹

Assim, uma pequena amostra da importância do tema, com repercussão e com o estudo, também, dos recursos e é na teoria da sentença que os capítulos de sentença são examinados, mesmo porque produzam reflexos igualmente em outras partes da ciência processual, como a coisa julgada. Noutras palavras, quando se fala em capítulos

¹¹ Ibidem, p.11.

de sentença, cujo termo (sentença) deve ser visto em sentido amplo, porquanto haverá *capítulos* de qualquer provimento jurisdicional - decisão interlocutória ou acórdão.¹²

Destarte, passo a enfrentar dois capítulos - questões a serem dirimidas, com esperança de que vingue parte delas nesta decisão, elaborada às pressas, porquanto a postulação chegou a mim em caráter impendente, já na véspera da sessão de Julgamento, porquanto as circunstâncias assim exigem, por se tratar de ato, como disse, consistente de improrrogabilidade.

De consequência, humildemente admito possível falha, imperfeição na motivação, mas certamente tudo será remediado pelos nobres pares que, com suas luzes e sabedoria, complementarão a obra – este meu ato sentencial (*sententia*: expressão que encerra um sentido geral ou um princípio ou verdade moral máxima).

2.1. Galardão (só Um merecedor). Conquista com a Escola Paulista. Falácia?!

Pois bem, desde logo vou concordar que os Diretores das Escolas da Magistratura são idealistas, como aspirante de tal virtude estou me incluindo, e, no pórtico deste pronunciamento (“decisão”), procurando justificar o injustificável, o galardão terrenal¹³ (1Co 3:14), *pois honra e veneração só Um é merecedor em todo o universo – DEUS*, a Ele, sim, toda honra e toda glória, a Quem rendemos *graça e louvor* (Ap 4:11). Nós, pobres mortais, mas quando regenerados (1Pe 1:3, 23) somos úteis e necessários (2Tm 2:20-21) como servos e instrumentos para levar a *Palavra – espírito e vida* (Jo 6:63) de Deus (At 9:15) às pessoas.

Que o Soberano Pai Celestial (1Tm 6:15,16) continue a brilhar (Jo 8: 12; Mt 5: 16) os nossos caminhos, a nos levar às *veredas do bem, da justiça e do Amor fraternal* (Is 30:21).

12 Acrescente-se tratar-se de um dos temas mais sofisticados e complexos de toda a ciência processual, com grande importância teórica e prática. CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil, 17ª edição. São Paulo: Saraiva. 2008:432.

13 A comenda é um certificado, ambos banhados a ouro especial, a nós ofertado, imerecidamente, mas não se pode ignorar o estímulo ao trabalho de quem se dedica e que nada pede em troca. Prêmio que dividirei com os ex-colegas Diretores da EMERON.

Sim, crendo ser um *Juiz idealista*, no Eleitoral, em 2006, reativamos a sua Escola e criamos um curso de pós-graduação. Algo inédito aconteceu. Iniciamos com 80 alunos - juízes, promotores de justiça, procuradores da república e servidores - e chegamos ao final com a diplomação unânime de todos os 80 alunos.

Ainda digressionando e começando a projetar um dos fatos.

Nos encontros do COPEDEM – Colégio Permanente de Diretores das Escolas da Magistratura - notei algo fantástico, incomum na Escola Paulista e percebi a possibilidade de um Convênio com a Escola da Magistratura do Estado de Rondônia - EMERON.

Não me fiz de rogado, fui até o colega Desembargador Antônio Rulli, candidatei-me e cobrei a concretização do pacto, mas percebi ao tempo em que o colega se fazia cavalheiro algo mais desejava trazer à Rondônia. Divisei da sua prontificação uma aprontação inesperada e tinha pressa.

Ora, para tanto uma data e ocasião oportuna e antes de findar o ano. Em comum acordo com a douta Presidência, eis a data e a hora, no que agradeço e rejubilo. À cordata Presidente, Desembargadora Zelite A. Carneiro, a primeira mulher no governo da corte estadual de Rondônia.

No concernente *ao primeiro capítulo*, o convênio, sobre este nenhum óbice de nossa parte. Problema e dúvida é sobre o equívoco das comendas aos colegas Marcos Alaor e Alexandre Miguel, para os quais questionarei o merecimento.

Sim, sobre o convênio, diríamos não será uma falácia, uma propaganda enganosa? A resposta desenganadamente é negativa, pois havia a certeza de se tratar de empreendimento sério e promissor de alguém sonhador e desprendido – Des. RULLI - nosso colega visitante ilustre que vem, indubitavelmente, galardoar o nosso Tribunal de Justiça.

Em um de nossos encontros do COPEDEM, um determinado Diretor de uma Escola disse, em alto e bom tom, que no seu Estado não havia nenhuma estrutura na sua Escola,

nem verba para atendê-la, mas graças à generosidade da Escola Paulista, estava realizando os cursos exigidos¹⁴, à distância, e com excelente resultado, eficiência à toda prova.

Também saliento que o ilustre e nobre visitante, Des. RULLI, antes mesmo deste ato formal nos autorizou a indicar dois nomes de juízes vitaliciados para o curso. A concorrência foi grande e a escolha recaiu nos dois primeiros manifestantes por *email*.

Para fechar a questão, nada melhor do que buscar o resultado desta inovação, vindo da Juíza Keila reconhecendo ser a videoconferência extremamente vantajosa, principalmente sob o ponto de vista econômico, pois, além do custo financeiro “zero”, permite que pessoas distintas, situadas em lugares geograficamente diferentes, participem do Curso por intermédio de sinais de áudio e vídeo, recriando, à distância, as condições de um encontro “face a face”.

Declarou ela ainda que não teve problemas de transmissão, a comunicação foi perfeita; em poucos minutos esqueceu que existia uma interface eletrônica propiciando o encontro; também foram oportunizadas perguntas *on line*, as quais eram lidas e respondidas pelo palestrante no ato. Teve oportunidade de rever a palestra *off line* tantas vezes quanto necessárias; também sendo permitida a participação do magistrado sem que se afaste das atividades jurisdicionais, evitando o deslocamento com custos de transporte, estadia e tempo.

É o curso à distância de forma econômica, produtiva e eficiente.¹⁵

Por derradeiro, anoto e agradeço comovido, vivamente impressionado por tudo. Só nos resta agradecer e reafirmar que é mais uma conquista do Tribunal de Justiça, via EMERON. Insofismavelmente, digno de aprovação e acolhimento do pleito. Segue o capítulo seguinte, polêmico.

14 Cursos obrigatórios, conforme delineados em princípios e normas constitucionais, agora, regulamentados pelo Superior Tribunal de Justiça, via o órgão ENFAM.

15 ROEDER Keila Alessandra. Com o seu testemunho vivo, dispensam-se comentários outros.

2.2. Exortação sobre as homenagens, (in) merecidas, (in) justas

Trata-se das homenagens. Neste momento me excludo desta lista e anoto que falar de terceiro é fácil, não de certas pessoas, colegas que os represento. Algo forte e que parece denegrir a imagem dos representados.

Faço este registro incontinenti, sem demora, enquanto é tempo para reaver as comendas e que façamos logo antes que seja tarde e não mais as localize. Fiquem atentos, não os percam de vista. Anuncio que tudo não passa de um induzimento a erro, a todos indistintamente, até o homenageante que não diria ser cúmplice, mas foi traído por falsas informações.¹⁶

Imaginarão certa jocosidade, mas não é hora de gracejar, ou estão pensando que se trata de um momento de fazer perder o constrangimento, das coisas ficarem mais naturais?! Se pensássemos assim, estaríamos desembaraçados e com permissibilidade a tanto.

Contudo, os membros desta Corte não admitiriam tal conduta, pois nas sessões de julgamento, tratando de vida das pessoas nos processos, não é correto, adequado, qualquer agitar-se alegremente, mas os relembro que a sessão não é de julgamento, mas o caso focado requer deste relator uma decisão monocrática, considerando a repercussão da matéria, deve a sessão ser transmutada com o escopo de, juntos, examinar esta decisão para que possamos dividir responsabilidades.

Mas, mesmo julgando, é dispensável impingir carranca. No nosso meio o fazemos sobriamente, sem significar a proibição de expressar estado de espírito alegre. O mesmo sucede na Corte Maior, o Supremo Tribunal Federal, onde a democracia, a liberdade de expressão dos Senhores Ministros é uma constante, em plena solenidade de julgamento – intervindo e debatendo em diversos momentos, e de semblantes alegres, em ambiente descontraído, o que só demonstra segurança, firmeza e paz no ato das manifestações,

¹⁶ Todos perplexos, notadamente os homenageados e o Desembargador RULLI, que sentado na mesa de honra parecia querer interromper a minha fala, dizer que o equívoco era meu. No final da solenidade confessou preocupado com o desfecho. Incrédulo, mas esperançoso de transmutar a ignominia.

proferindo decisões, normalmente de repercussão a toda nação brasileira. Seguramente um bom exemplo aos tribunais.

Mais especificamente sobre a querela, apresento nesta ocasião uma *questão de ordem* com o fito de desconsiderar a honraria e explicito desde logo para conhecimento de todos: as insígnias foram de cartas marcadas, nas pessoas de **Marcos Alaor D. Grangeia** e **Alexandre Miguel**, ambos “paulistas” que têm como outorgante das medalhas e certificados o Antônio Rulli Júnior, coincidentemente “paulista”. Há algo muito estranho como no Reino da Dinamarca, que não se confunde com DINAMARCO.

Mera coincidência ou se trata de fazer eventual justiça a alguém dela merecedor?

Desde logo a certeza e a verdade de tudo o que afirmo, porquanto tudo foi bem cascavilhado e examinado.

A robustez e a idoneidade da prova colhida não deixa margem a nenhuma dúvida, pois só dão convicção de que tudo não passou de um grande engodo, equívoco por parte do Desembargador “paulistano”, enganado na sua boa-fé e bondade. E, neste momento, posso conceder-lhe a palavra e uma caneta para rever, escrever revogando, *data venia*, a sua extravagante decisão.

Lamentamos, mestre e doutor RULLI. Vossa Excelência, por justiça, deverá recolher as medalhas e levar ao seu Estado de origem e escolher pessoas certas, pessoas que têm compromisso com a magistratura, com as Escolas.

Aqui da Tribuna, olho e vejo que o homenageante sentado na mesa de honra, permanece estático, deixando antever que não tomará nenhuma medida para revogar o encolerizado decreto.¹⁷

Em tais circunstâncias, ordeno que os oficiais de justiça permaneçam a postos com vigilância nas medalhas e nos medalhados para eventual cumprimento de ordem para captura das peças de ouro,

¹⁷ Desembargador RULLI reluta permanecer sentado e me fita os olhos com ar de reprovação, sem entender o meu brado de indignação; parecia que sua vontade era de levantar e ir embora, mas o ato era solene, os presentes muito sérios. Tudo indicava e recomendava paciência, mormente se estava em casa alheia e em lugar de honra.

tanto as medalhas como os certificados igualmente banhados a ouro. Aguardem a ordem, após o pronunciamento final que certamente terá a adesão dos meus pares para este fim.

Senhores desembargadores, continuo em ponderação para que Vossas Excelências e o insigne outorgante reflitam, retrocedam no tempo, reproduzam imagens para que votem quando chamados para o veredicto e certamente o farão acompanhando esta decisão singular.

Para tanto prossigo para municiá-los de outros elementos, mas o farei em recopilação porque urge o tempo. O homenageante que ainda tem tempo para reflexão tem voo marcado para breve, às 12h20min.

Vamos então à fortificação de nossos argumentos, em síntese bem apertada para não cansá-los e logo negar a pretensa justiça, não olvidando dos demais atos que a Corte realiza nesta data, como homenagem ao Desembargador Cesar Montenegro, na qual não há de minha parte a mais leve censura, dispensando anotar que foi aprovada pela Corte por unanimidade. Nela, nenhuma eiva mesmo que certos votantes sejam “paulistas”.¹⁸

Em suma, portanto e ao que interessa, vejamos se os colegas condecorados (Marcos e Alexandre) têm a ver com a Escola da Magistratura.

Tanto o Juiz Alexandre Miguel como o Desembargador Marcos Alaor fazem parte do rol de magistrados participativos nos Cursos promovidos pela EMERON, de forma constante, bem como dos encontros e estudos de aperfeiçoamento, aqui e lá fora, deixando de enumerá-los em razão do número expressivo e o tempo não permite e por ser prescindível.

No magistério, perante a EMERON, ambos são professores dedicados há tempo. Realizaram palestras e têm diversos trabalhos jurídicos publicados em Revistas especializadas, inclusive na da nossa Escola em número elevado, sem falar que participam do Conselho Editorial dessa.

¹⁸ Por que tanta crueza com os paulistas? Algum motivo? Coincidentemente os personagens citados têm a ver com o caso em comento e aí ficou fácil para o meu ataque proposital, de suspense, mas todos amigos e colegas de escola. Também coincidiu no páreo – como paulista – o estimado DINAMARCO.

Ambos, elogiados pelos bons e relevantes serviços prestados a nossa Escola, pelo então Diretor, Des. Renato M. Mimessi, por mais de uma vez, e também por outros Diretores.

O Juiz Alexandre foi elogiado na Sessão do Pleno pela Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA.

O Des. Marcos ocupou o cargo de Vice-Diretor da EMERON de 1996 a 2005. É colega da Universidade Federal de Rondônia. É professor visitante de Escolas de Magistratura de diversos Estados da federação.

Ainda do Des. Marcos, um marco relevante para a Justiça local e nacional, é Membro Conselheiro da ENFAM - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, um dos quatro juízes de todo o Brasil. Dizer mais o quê?

São juízes sonhadores, vocacionados, ambos juízes formadores, designados para compor o Quadro Especial de Docentes, em cuja função estamos ombreados no processo de vitaliciamento dos juízes recém empossados, os formandos. Missão da Escola e que conto com a prestimosa colaboração deles.

Por fim, verifico que o Juiz Alexandre também foi elogiado por mim, quando fui Corregedor, pela contribuição dada à Comissão do III Concurso de Provas e Títulos para Provimento das Serventias Extrajudiciais no Estado.

Por todo o exposto, sem necessidade de mais dizer, os fatos são veros e, pelo visto, a equivocação e comprometimento estão com o precipitado julgador que só, ao final, verifica o acerto da decisão guerreada - vislumbrante de haver na conduta do sentenciante a suspeição para julgar os medalhados, mas, como nada arguíram no prazo legal, operou-se o fenômeno da preclusão temporal.

Como é dever de todo magistrado defender a jurisdição, não declinarei da competência (relativa), nem por foro íntimo, porquanto estou compenetrado que o mérito, escopo maior do processo, deve ser examinado em toda a sua inteireza, como o foi, no que igualmente

como o pedido primeiro nos impõe procedência. Daí dizer a pretensão é justa, clamante por justiça e é o que faço. Nada mais.

Noutras palavras, é o que a nossa consciência acusa. Não dormiria tranquilo se fugisse da controvérsia, ficando apenas na questiúncula – questão de ordem que dou por superada para julgar a querela. Via de consequência, sendo juiz da pacificação digo ao Des. RULLI – aquieta-se - por justa justiça, neste *decisum* não posso chegar a outro resultado senão convalidar o ato concessivo dos certificados e medalhas a quem seguramente são merecedores de todos os encômios - Marcos Alaor e Alexandre Miguel.

2.2.1. Pretensão e vitupério

E quanto a mim. Vale aqui a frase tão conhecida – de que “elogio em boca própria é vitupério”.¹⁹

Não é nossa pretensão ser vituperiosos, desconsiderem o pretenso insulto ou injúria, apenas lembramos para efeito de conhecimento do ilustre visitante que nos concede tão grata e nobre comenda que tivemos a honra de dar nossa modesta contribuição, pertencendo ao primeiro corpo docente da EMERON, lá os elogios imerecidos do Des. Eurico Montenegro, alguns trabalhos publicados e ao lado dos citados colegas, também visitantes em outras revistas especializadas.

Por fim, galgamos a Direção da Escola, a mim tão cara e especial, nela poder continuar servindo a minha Corte, aos dedicados colegas da magistratura rondoniense, para o que mais uma vez reconheço o prestimoso apoio de uma Presidente sonhadora.

Por outro lado, sabemos dos desafios enfrentados e outros que virão por conta das novas exigências da EC n. 45/04 e do Superior Tribunal de Justiça, via ENFAM, art. 105 c/c o 93 da Constituição Cidadã, cujos princípios e normas devemos seguir, dando-nos tarefa dobrada, mas gratificante, pois a vida é lutar, é aprender, é crescer, é um aprimorar contínuo.

¹⁹ Como percebido tentei justificar a homenagem imerecida. Ensaio no item “3” (um labor com sucesso), reafirmo mas que reafirmo, somente Um é digno de toda honra e toda glória, de verdadeiro Galardão – **DEUS**, mas gratos pelas insígnias e o faço em nome próprio e dos colegas Marcos Alaor e Alexandre Miguel.

Estamos atentos, estudando, atualizando e participando dos encontros pertinentes, procurando, destarte, fazer e trazer o melhor para a magistratura. Enfim, mais do que nunca, por exigência da Reforma do Poder Judiciário – reafirmo que a nossa missão é constitucional, cujo encargo tenho levado avante e o melhor de mim, com zelo, procurando corresponder às expectativas.

Para nós, é a Justiça de Rondônia que se engalana, é a magistratura que dá mais um passo para o pioneirismo, uma das primeiras deste país, aqui o nosso reconhecimento ao homenageado de hoje pelo Tribunal de Justiça, Des. Cesar Montenegro, um dos que participaram do projeto inicial para a criação e implantação da nossa EMERON.

Ao ensejo, anuncio a divisão do prêmio com os colegas, ex-Diretores da EMERON, Desembargadores Eurico Montenegro, Eliseu Fernandes, Dimas Fonseca, Gabriel Marques, Renato Mimessi e meu antecessor Rowilson Teixeira.

3. CIDADANIA. JUSTIÇA ITINERANTE, SEM POMPAS. PIONEIRISMO.

Mais uma digressão. Sem nexos? Certamente não.

Anoto por derradeiro uma dedicatória do pequeno grande DIMAS FONSECA, ao dizer ele que existe entre nós – *uma grande amizade, usocapida pelo tempo e pela lealdade*. Dele o incentivo, o apoio à **Justiça itinerante** quando Presidente do TJ-RO (1990), quando eu era o Diretor do antigo e único Juizado da Capital, quando ousamos fazer e acontecer uma nova forma de administrar justiça (numa barraca de lona nos bairros, periferia, fora do gabinete e conforto do ar-condicionado), vindo a tornar modelo neste Brasil a fora, mas que o embrião foi na minha primeira Comarca, Jarú (1992), no âmbito da Justiça Eleitoral, indo com os servidores para o alistamento eleitoral na Zona rural e depois na comarca de Colorado do Oeste e Costa Marques (1996), em missão especial, com designação do presidente DIMAS. Ali

também fixamos urnas nas linhas vicinais e nelas comparecemos de helicóptero requisitado do saudoso governador Jorge Teixeira que atendeu prontamente, pois nessas localidades se chegava só no lombo do burro ou a pé. Providencial esta iniciativa. A uma, porque era o único meio para chegar com rapidez nessas localidades; a duas, porque as pessoas requisitadas a tal mister jamais haviam exercido a missão de mesários, tanto que em certas localidades os trabalhos só começaram após a minha chegada e orientação para a colheita de votos.

Mas por que este parágrafo? Tem o propósito de, mais uma vez, provocar aquele que tanto amigo de DIMAS e da Justiça de Rondônia abandonou o torrão rondoniense. E, mais, justifica a nota porque o nosso estimado e distante DINAMARCO, com quem já compartilhamos tanto sobre os juizados e destes um apaixonado, um dos grandes responsáveis por sua criação e implementação - justiça revolucionária, a justiça informal implantada formalmente, pela Lei 7.244/84, um grande passo para democratização da justiça, de resgate de credibilidade, por forma simples e informal exercer o direito, a cidadania. E via Justiça itinerante, indubitavelmente, de vez, aproximou ainda mais a justiça do povo.

Pois é, o jurista DINAMARCO chegou a ser agraciado, merecidamente, com o título de cidadão honorário desta terra. Por isso e tudo mais está em débito conosco. Portanto, dela faz parte oficialmente e há anos daqui ausente. Na arte de ensinar e julgar foi e é um exemplo, reconhecidamente progressista, um sonhador brilhante, de sonhos transformados em projetos e implementação, em prol da justiça e da sociedade. Em suma, é devedor e deve adimplir a obrigação. Retornando à Rondônia, preferencialmente ainda na minha gestão de Diretor (até o ano próximo/2009) para *ensinar*, mas *de viva voz* como muitas vezes o fez, bem como rever tantos amigos e colegas. Cidadão, cidadania e justiça - reconhecimento a quem faz *jus* aos galardoados, excluindo o ora julgador, questionador das comendas, o que fiz proposital saindo da rotina, da ritualística, ambiente sério.

Reconhecimento a quem tanto tem feito à Justiça brasileira, dentre outros, DINAMARCO, Kazuo Watanabe, Ministros Carlos Veloso

STF) e Sálvio Teixeira (STJ) ²⁰ que tanto e há anos ouvíamos suas preleções sobre a Justiça progressista. E a esses magistrados (Ministros e ao colega e amigo Dinamarco) officiei (1990) na ocasião salientando que, em Rondônia, algo mais se fazia em torno da Justiça informal – tinha ido além da Capital, aqui tínhamos alcançado o interior e, mais, era “itinerante” (novidade de Rondônia), isso porque ouvia muita divulgação e merecidos elogios à Justiça de certo Estado, por conferências dos eminentes ministros²¹, a partir de então, após minha observação, certamente dariam o merecido e devido destaque ao nosso pioneirismo. Enfim, eis uma recordação, uma pequena história da Justiça deste Estado e que tem tudo a ver com os idealistas, os que sonham por e com uma “justiça justa”, cada vez mais próxima do cidadão. É a cidadania marcada pela concretude do direito e sem pompas, a justiça que sonhamos, célere e efetiva, de resultados, sem a pecha da morosidade, que tem contribuído para diminuir a demanda reprimida e resgatar a credibilidade da justiça.

Publicação e intimação nesta sessão, onde as medalhas e certificados ourificados foram entregues aos agraciados – todos sumamente gratos pela honraria. Sem verba honorária, mas tributo ao

20 TEIXEIRA, Sálvio Figueiredo, de quem trago gratas recordações, dentre outros fatos um diálogo cordial. Estávamos a caminho de um Congresso sobre o Juizado, há mais de década, quando essa Justiça era palco de comentário e eu aqui em Rondônia a todo vapor no Juizado, não me fiz de rogado, sentado ao seu lado na aeronave, apesar vê-lo morto de sono não queria perder a oportunidade de mostrar-lhe um pouco do que fazíamos nesta terra. Eu, um pouco constrangido, mas ousado, sabedor sê-lo um entusiasta do Juizado, comecei a expor o nosso labor a respeito, vi que o assunto e a demonstração de igual entusiasmo o despertei do sono e longo foi o colóquio, mas me chamava sempre a atenção para tratar-lhe de “você”, o que não conseguia, pois jovem e à moda antiga o meu tratamento era de “Ministro” e de “Senhor”, respeitosamente e com admiração pela atenção que sempre me dispensava, também porque tanto contribuiu não só no concernente à Justiça informal, na literatura jurídica e nas reformas pontuais do Código de Processo Civil, pelo que ele foi, é e representa na Justiça brasileira, sem falar de seu comando e bandeirantismo, sua marca na ENM - Escola Nacional da Magistratura. Mas este é mineiro. Será que faria diferença se fosse paulista? Certamente não, pois tudo ficou aclarado. Aos paulistas, especialmente aos nominados, apenas o meu apreço, consideração, gratidão.

21 VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O ofício de duas laudas foi apenas de confirmação do que havia relatado ao eminente Ministro tão logo ao descer da Tribuna, com encômios à Justiça que não era a de Rondônia, mas respeitosamente lhe dava a notícia de algo mais extraordinário, peculiar de nosso Estado e o pedi para lembrar em suas andanças quando da pregação do sucesso dos Juizados.

interessado, responsável pela comenda, Des. RULLI; **custas**, todavia, por conta deste julgador, **pagas pelo Regimento da eterna gratidão**. Que DEUS continue espargindo suas luzes e bênçãos a todos. Cópia aos interessados, inclusive ao citado jurista DINAMARCO, ato pelo qual, convocado, fica intimado (e de fato cumprirá o julgado e esta ordem de intimação, conforme contatos posteriores). Tudo (e para todos) **sob as penas da lei ditada pelo sincero coração**,²² com olhar amigo, justiça e boas-novas.

Senhor, rocha minha, refúgio e fortaleza. Mais uma vez redendo-Lhe louvor, conhecendo o amor de Cristo, que excede todo entendimento, tomado de toda a plenitude de Deus; àquele que é poderoso para fazer infinitamente mais do que tudo quanto pedimos ou pensamos, conforme o Seu Poder que opera em nós (Ef 3:20-21), **arquivem-se** os autos do processo *in opportunu tempore*.

22 No final confessou o amigo e colega RULLI que grande foi o sufoco pela peça pregada a todos, a ele especialmente, e fez um reparo: - Olha! sou matogrossense. Respondi: - mas é desembargador em São Paulo. Por fim, que coincidência! Só então tomamos conhecimento que éramos da mesma terra natal, ainda bem que possíveis opositores à comenda não tomaram conhecimento deste fato, pois seria eu que poderia estar na berlinda.

FATORES DE ACELERAÇÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL



Marcos Alaor Diniz Grangeia

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, professor na área de

Direito Público da Universidade Federal de Rondônia-UNIR, professor da cadeira de Direito Tributário na Escola da Magistratura do Estado de Rondônia, professor visitante das Escolas de Magistratura dos Estados do Rio Grande do Norte, Acre, Bahia, Amapá e Sergipe, Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela PUC-SP, Especialista em Poder Judiciário pela FGV Direito RIO, Mestre em Poder Judiciário pela Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio, membro do Conselho Superior da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM, membro da Comissão de Acompanhamento da Mediação e Arbitragem no Brasil.

Sumário

1. Introdução. 2. Fatores de aceleração da prestação jurisdicional. 2.1 Fatores processuais de aceleração da prestação jurisdicional. 2.2. Fatores extraprocessuais de aceleração da prestação jurisdicional. 3. Conclusão. 4. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, que restou denominada de Constituição Cidadã, assistiu-se a um avassalador aumento na quantidade de processos ajuizados. Tal fato se deve, em grande parte, à ampliação dos direitos dos cidadãos, outorgados pela Constituição vigente, principalmente no que concerne ao acesso à Justiça.

Contudo, verifica-se que, de uns 20 anos para cá, a situação social e política se alterou profundamente. A reabertura democrática, juntamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, trouxe à tona a conflituosidade sufocada pelo regime anterior, principalmente diante da estrutura de direitos e garantias contemplados pela Carta Constitucional.

BACELLAR¹ assevera que:

O acesso à justiça que antes representava uma simples garantia formal, dentro da estrutura arcaica, complicada e carregada de ônus pecuniário impossível de ser suportado pelo cidadão comum, passou a representar um direito efetivo.

Houve um redirecionamento sistêmico, e a Constituição da República passou a viabilizar o acesso ao Judiciário, não mais restrito aos interesses individuais, mas estendendo-se também aos interesses coletivos.

Diante deste contexto, a morosidade e a precariedade da prestação jurisdicional passaram a ser apontados como características do Poder Judiciário. Tal predicado é extremamente nocivo à legitimidade de um sistema republicano e que se descreve em sua Constituição Federal como um Estado de Direito. Entre os juristas anglo-americanos, é amplamente difundida a afirmação de que a “Justiça deve ser sentida para ser Justiça”. Esta afirmação corrobora o fato de que a solução do litígio deve ser rápida, atendendo às necessidades dos envolvidos para ser, de fato, justa.

Assim, torna-se imprescindível que, no Estado Democrático de Direito, se discuta, repense e avalie constantemente o sistema judiciário, visando aprimorar a facilitação de acesso à Justiça, bem como que se faça uma reflexão acerca da importância da aplicação da lei em vista de seu valor maior, que é a resolução do conflito. Desta forma, mais que aplicar a lei, é preciso que se solucionem os conflitos.

1 BACELLAR, Roberto Portugal. Juizados especiais: a nova mediação paraprocessual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 30.

Por sua vez, o Judiciário passou a desempenhar papel fundamental na defesa da Constituição Federal. O vertiginoso aumento do número de demandas constatado é consequência natural da busca de uma população por proteção jurídica integral.

Verifica-se, portanto, que o vazio deixado pela morosidade e, até mesmo, pela inoperância do Estado na resolução das controvérsias, é sentido pelo povo como uma desconsideração aos seus interesses. Deste contexto decorre o despertar dirigido a outras instâncias de resolução de conflitos fora do sistema oficial.

Neste ínterim, GUERREIRO² afirma que:

Desde que seja observado o princípio do devido processo legal e as pessoas se manifestem livremente, com consciência e vontade, no sentido de resolver suas pendências diretamente, sem a intervenção do Poder Judiciário, por meio de arbitragem ou mediação, nenhum juiz poderá alterar essa relação de direito privado. Nos casos de lesão ou ameaça a direito, com quebra ao princípio do devido processo legal, o Poder Judiciário, desde que provocado, prestará a efetiva e típica tutela jurisdicional de ordem pública e inafastável.

Por conseguinte, a quebra de expectativa em relação às promessas constitucionais, notadamente a partir de 1988, passou a gerar uma falta de confiança nas instituições, da qual o Poder Judiciário tem sido alvo. Portanto, abre-se espaço a tudo que não seja oficial ou institucional. Contudo, é necessário ressaltar a importância e a garantia do devido processo legal e do Poder Judiciário, para que se coíba qualquer lesão ou ameaça de lesão a direitos.

GUERREIRO³ assevera que:

[...] há, em geral, um grande descontentamento por parte do jurisdicionado. Consoante pesquisa

2 GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. Como postular nos juizados especiais federais cíveis: atualizada até a Lei n. 11.419, de 19.12.2006, que trata do processo virtual. Niterói, RJ: Impetus, 2007, p. 85.

3 Idem, p. 1.

realizada pela InformEstado, realizada na cidade de São Paulo, 72% acham que a Justiça não age com rapidez. Entretanto, 73% entendem que o Judiciário está mais acessível a todos e 36% já acionaram a Justiça. Todavia, 15% dos entrevistados necessitaram da prestação jurisdicional, mas deixaram de entrar em juízo. Dentro desse grupo, a lentidão da Justiça foi apontada por 36% das pessoas como a razão principal para o não-ajuizamento da demanda.

Neste contexto, é necessário que se busquem ferramentas visando responder aos anseios da sociedade, principalmente no que concerne aos quesitos celeridade, economia e, principalmente, à real resolução do litígio, para que possa, desta forma, se aplicar efetivamente a Justiça.

O direito fundamental à tramitação célere do processo ganhou *status* de constitucional com o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, conforme disposto no art. 5º, inc. LXXVIII, que assegura a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A materialidade da prestação jurisdicional se dá no processo com a exposição das teses das partes e produção das provas a elas pertinentes, culminando com provimento estatal que resolve a lide.

A noção de efetividade do processo e da prestação jurisdicional se relaciona diretamente à de tempo, uma vez que há alguns anos se implementaram alterações legislativas que trouxeram mecanismos objetivando rapidez na solução dos litígios, o que se conjuga com a adoção de experiências e novos expedientes por parte das administrações dos Tribunais com a manifesta intenção de atribuir maior celeridade aos processos a serem julgados.

Vale ressaltar que, após a promulgação da Constituição de 1988, que passou a dar extrema importância aos direitos fundamentais, a ponto de colocá-los antecedendo à organização estatal, houve um vertiginoso crescimento da quantidade de ações ajuizadas, fazendo com que o Brasil se transformasse em um verdadeiro campeão

mundial de processos em tramitação perante a Justiça, e os juízes nacionais, em recordistas de produtividade, sem que haja a satisfação das demandas sociais. Desta forma, é imprescindível que sejam analisadas as causas desse mal que atormenta o Judiciário e, acima de tudo, que se indiquem meios eficazes para combatê-lo.

Neste sentido elucida GUERREIRO⁴:

(...) a acentuação da cidadania, sendo certo que a *Lex Legum* deseja que seja exercida por todos, principalmente no aspecto que toca a fiscalizar a coisa pública, efetivando-se essa fiscalização mediante o ajuizamento de ações judiciais, somadas à previsão de novos direitos (direitos coletivos e direitos difusos) contribui sobremaneira para a imensa plethora de feitos que assola o Judiciário hodiernamente.

GUERREIRO⁵ conclui, afirmando que:

Fator que leva ao aumento assombroso de processo judiciais é, com certeza, também, a prática pelo Poder Público de arbítrios e descumprimento de mandamentos constitucionais (v.g., edição de medidas provisórias para cobrança ou majoração de tributos; expurgos inflacionários nas contas de FGTS; elaboração de planos econômicos atentatórios a direitos fundamentais; restrições indevidas ao direito de propriedade em cadernetas de poupança; cancelamento de benefício previdenciário, sob suspeita de fraude, sem a dação de ampla defesa ao administrado etc.).

Tal proliferação de conflitos também tem sua causa ligada diretamente ao aumento populacional, o que é inevitável. Contudo, com a tendência universal de ampliação do acesso à justiça, aconteceu uma redescoberta da justiça pelo cidadão. Como consequência, mais de oito milhões de causas têm ingressado anualmente nos juízos brasileiros, sem que o Poder Judiciário tenha estrutura adequada para recepcioná-las.

4 Idem, p. 2.

5 Idem, ibidem.

Entretanto, apesar da alta produtividade de boa parcela do Judiciário brasileiro, que vem sendo acentuada pela utilização de recursos de informática, o fato é que quase a integralidade dos tribunais do país é deficitária, já que, em média, cerca de 29% dos processos ajuizados no Judiciário nacional não conseguem ser julgados no mesmo ano, passando para o ano seguinte.

Assim, além do desperdício de recursos econômicos, com a demora para o julgamento de um processo, há um excessivo desgaste psicológico e social das partes envolvidas, interessadas na solução da lide. O tormento daquele jurisdicionado que aguarda a cabida tutela do Judiciário é indescritível e inimaginável. Os danos provocados pelo não-julgamento se arrastam, causando ranhuras profundas nos envolvidos, sobre os quais pairam a dúvida e a incerteza, sensações que os levam a sentir-se injustiçados.

Verifica-se que, desta forma, foram abertas as portas da justiça. Contudo, esqueceu-se de que era preciso também ampliar os instrumentos para a saída da Justiça. Significa dizer que o Judiciário não deve ser somente o lugar onde as causas começam, mas também o lugar onde as causas terminam.

BACELLAR⁶ assevera que:

O absurdo volume de serviços dos juízos, há vários anos, tem conduzido os magistrados a uma triste realidade: “entre a cruz e a espada”, optam pela quantidade e desprezam a qualidade em suas sentenças. Percebe-se, em uma análise realista, que, depois de cumpridos todos os meandros processuais e, ao final, naquele que se pode considerar o principal ato do processo – a sentença -, não se têm observado as garantias de segurança prometidas pelo sistema. Eficiência quantitativa, na maioria das vezes, retrata deficiência, com sentenças mal elaboradas e soluções simplistas.

Tal fato é claramente explicado quando se leva em consideração o número de serventuários - auxiliares do juízo -

6 BACELLAR, op. cit., p. 84.

geralmente bastante reduzido. Em regra, os juízes, assoberbados de feitos, contam com pouquíssimos servidores e pouco material. Há magistrados que não possuem equipamentos necessários e muitos têm que comprar material, em prejuízo de seu próprio sustento, para que o juízo possa funcionar.

O que talvez possa ter passado despercebido aos olhos dos legisladores, administradores e dos próprios operadores do direito, é que, a par da duplicação da demanda, a estrutura do Judiciário e a do processo permanecem inalteradas. Não se fizeram modificações nas leis de organização judiciária, nem investimentos para que o Judiciário suportasse a nova demanda. Consta-se, por exemplo, que, com a criação do Superior Tribunal de Justiça, se pretendeu desafogar o Supremo Tribunal Federal, reservando para a sua apreciação somente temas constitucionais e de interesse nacional. Entretanto, não se observou que a Carta Constitucional de 1988 cuidava de uma série de assuntos que poderiam ter sido muito bem reservados à legislação infraconstitucional e, por consequência, ao Superior Tribunal de Justiça. O resultado é que, atualmente, existem duas Cortes sobrecarregadas, e uma instância intermediária a mais.

Outro apontamento feito pela doutrina majoritária como causa da morosidade na solução dos conflitos é o formalismo das leis processuais e o sistema irracional de recursos. Desta forma, são comuns os casos em que os advogados relacionam, na contestação, um grande número de preliminares, todas elas alicerçadas em questiúnculas processuais. Tem-se, então, a intelectualização da burocracia judicial, da ‘chicana judicial’, em que o direito material é posto em segundo plano.

Neste ínterim, constata-se que o sistema recursal, com um número muito grande de recursos, é irracional. O Superior Tribunal de Justiça tem decidido recursos sem nenhuma relevância jurídica ou social, como, por exemplo, recursos em que se discute se é possível a criação de cães em condomínio de apartamentos. Desta forma, seria ideal que chegassem ao STF somente casos onde se decidiria questão de suma importância envolvendo a aplicação da Constituição.

VELLOSO (*apud* GUERREIRO)⁷ afirma que:

[...]

Dizia eu que o despejo de um botequim pode chegar ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal. Exemplifico e demonstro a afirmativa: a sentença de 1º grau decreta o despejo. A apelação para o Tribunal de 2º grau é perfeitamente cabível, dado que o requisito do cabimento desse recurso é o sucumbimento, apenas. Interposta a apelação, é ela, meses depois – ou até anos depois – improvida. A parte vencida interpõe, então, recurso especial para o STJ e recurso extraordinário para o STF. Ambos os recursos, de regra, são incabíveis. O presidente do tribunal vai inadmiti-los, certamente. Serão interpostos, então, dois agravos, um para o STJ e outro para o STF. Formados os instrumentos, o que leva meses, sobe o agravo ao STJ, primeiro. Lá, o Relator nega-lhe provimento. Segue-se a interposição de agravo para a Turma, que, meses depois, confirma a decisão. Publicado o acórdão, o que demanda algum tempo, é interposto o recurso de embargos de declaração, que serão rejeitados. A publicação vai demorar mais algum tempo. Muitas vezes são interpostos embargos de declaração. Encerrada a questão no STJ segue-se a repetição de tudo o que se narrou no Supremo Tribunal Federal.

Pode-se afirmar, portanto, que a lentidão dos processos judiciais é uma característica ineliminável na Justiça estatal contemporânea. Em alguns casos, talvez por falta da vontade política de atenuar essa excessiva demora, noutros, talvez pelo fato de o Estado estar perdendo ou já ter perdido a batalha.

Neste escopo, a legislação processual nacional ainda é inadequada para solucionar os novos conflitos surgidos a partir de 1988, conflitos que passam a ser cada vez mais complexos e multilaterais. Nosso processo, concebido como instrumento formal e único de

⁷ GUERREIRO, op.cit., p. 6.

solução de controvérsias individuais por um órgão jurisdicional exclusivamente estatal, ainda não responde efetivamente aos reclames dos direitos do povo, nem tampouco soluciona adequadamente os pequenos conflitos.

Não se pode exigir de nenhum Poder Judiciário, por mais estruturado e organizado que seja, a capacidade de dar vazão à demanda de processos quando o país é pródigo em fracassos legislativos, leis mal elaboradas e que geram interpretações controvertidas. As deficiências técnicas na formulação de normas culminam em acarretar controvérsias hermenêuticas das quais se costumam alimentar incidentes processuais, concorrendo para a multiplicação dos recursos para o controle difuso da legalidade das leis.

Assim, tem-se que a prestação jurisdicional, com andamento mais ágil, pode utilizar-se de dois gêneros de fatores de aceleração: os fatores processuais e os fatores extraprocessuais, estes últimos podendo ser chamados, ainda, de fatores de gestão judiciária.

Neste trabalho, trata-se de forma prática e direta de alguns desses institutos e suas subespécies, visando fomentar o debate e a divulgação de experiências que, na vivência forense, se mostraram úteis ao desiderato de uma prestação jurisdicional rápida e de qualidade.

É praticamente impossível, por mais capazes que sejam os juízes e os operadores da justiça em geral, diminuir o excessivo número de processos pendentes sem investimentos materiais e sem alterações na sistemática do processo. Pelo contrário, a manutenção do ideário judicial brasileiro – no mais das vezes utilizado como mecanismo de retardamento do cumprimento de obrigações – reforça a tendência observada nos últimos anos de um aumento ainda maior do número de processos aguardando julgamento.⁸

Resta, portanto, prejudicado o escopo primordial do processo, como processo de pacificação social, que é a satisfação dos interesses das partes, a qual não pode ser obtida se ele, como instituição, se prolonga demasiadamente no tempo. Para que o processo cumpra com

8 GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Técnicas de Aceleração do Processo*. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003, p. 30.

eficácia o fim social para o qual foi concebido, propiciando não só satisfação jurídica, mas também efetiva, é preciso que se desenvolva em um período razoável.

Paralelamente ao lado da efetividade do resultado, também se faz imperioso que a decisão do processo seja tempestiva, uma vez que é inegável que, quanto mais distante da ocasião tecnicamente propícia for proferida a sentença, a respectiva eficácia será proporcionalmente mais fraca e ilusória, pois um julgamento tardio irá perder progressivamente o seu sentido reparador. Neste sentido verifica-se que, para que a justiça seja injusta, não é necessário que atue equivocadamente, basta que não julgue quando deva.

Neste sentido assevera GAJARDONI⁹:

Todos os sistemas processuais, por mais diversos que sejam, têm procurado conciliar esses valores, no mais das vezes antagônicos, a maioria deles (inclusive o nosso) sem sucesso. [...] A celeridade da pacificação, entre outras, é uma condicionante (hoje a principal) da efetividade do processo. Tutela intempestiva não pacifica adequadamente. Tutela temporalmente ineficaz não atinge a finalidade do processo. Enfim, a tutela a destempo não é efetiva.

Como se tais fatos já não bastassem, é sabido que a demora na obtenção da tutela sempre beneficiará ao réu que não tem razão. Ou seja, a manutenção do direito demandado, ao longo do transcorrer do processo, em poder daquele que está errado, representa o maior contrassenso do sistema. O réu que não tem razão lucra com a demora, pois, além de permanecer indevidamente em poder da coisa, colhe os frutos.

Destarte, a preocupação dos estudiosos, dentro de um novo enfoque de acesso à Justiça, volta-se para a efetividade da prestação jurisdicional, tomando como base o acesso a uma ordem jurídica justa e a celeridade da resolução do litígio, ao fundamento de que somente procedimentos ágeis e eficazes realizam a verdadeira finalidade do processo.

⁹ Idem, p. 62.

Tem-se a efetividade do processo quando este responde aos fins a que se propõe, quando alcança seus escopos sociais, jurídicos e políticos, ou seja, quando cumpre efetivamente a promessa de pacificar com justiça, desde que essa pacificação pressuponha celeridade e estabilidade da solução alcançada. Pode-se chegar ao entendimento de que, talvez, o problema da celeridade da prestação jurisdicional seja o que de mais perto signifique o sentido da verdadeira efetividade do processo, por ser aquele que mais aflige o cidadão comum quando da decisão de recorrer ao Poder Judiciário ou de buscar uma conciliação nem sempre realmente favorável.

Assim, o que se busca é a resolução dos litígios com celeridade, tornando o processo efetivo, sem descaracterizá-lo, sem que seja arbitrário ou aleatório e sem perder de vista os princípios e as garantias fundamentais. Desta forma, estaria se acelerando a outorga da prestação jurisdicional, a fim de se obter a máxima atividade com mínimo de gasto, e a máxima tutela com o mínimo de tempo.

Faz-se necessária uma melhor avaliação dos vários institutos do processo em face ao princípio informativo da economia processual que, ao contrário do que se tem em mente, não se baseia na aceleração do procedimento como sua única face, mas, por ser bilateral, enseja aos instrumentos processuais o melhor resultado – máxima tutela –, com o mínimo de esforço – menor tempo e custo.

É necessário que o processo disponha de instrumentos de tutela adequados a todos os direitos, quer resultem de expressa previsão normativa, quer se possam inferir no sistema, uma vez que o princípio da celeridade procedimental – que é unilateral, genérico e deve encontrar limites em outros princípios e garantias constitucionais – tem como finalidade informar a sucessão temporal de atos processuais. Assim, mediante uma combinação racional das regras de preclusão, eventualidade e concentração, pode-se obter considerável economia de tempo.

Portanto, é preciso que nunca se deixe morrer a chama que preserva o vigor de lutar por um mundo melhor. Há políticos, magistrados, promotores de justiça, procuradores e advogados que, ao atingir o ápice

de suas carreiras, se esquecem de seus compromissos com o povo. Os juízes, os promotores e os advogados têm compromissos com o povo e são responsáveis pela escolha de seus dirigentes. Embora não sejam eleitos, participam da escolha ou elegem seus presidentes ou, no caso do Ministério Público, seu procurador-geral.

Assim, como a atual geração é que está sendo responsabilizada pelos problemas do Judiciário, e parte dos homens de glória perdeu a esperança, é ela – a geração atual – que deverá buscar soluções que se afigurem concretas e um caminho tranquilo para o alcance da justiça e da pacificação social, fim último buscado pelo Poder Judiciário.

Ressalta-se que o desafio de ampliar o acesso à justiça é questão de sobrevivência do Poder Judiciário como via própria para a solução dos conflitos e para o exame de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito. A ordem constitucional atribui ao Judiciário o monopólio da realização da Justiça. A sua ineficiência, aliada à lentidão com que atende aos anseios da comunidade e à falta de efetividade, é que faz surgir resistências.

Para tanto, há de se utilizar mecanismos complementares e consensuais de solução das controvérsias para que se alivie o volume de processos do Poder Judiciário, sem que seja excluída a fundamental garantia da inafastabilidade.

2. FATORES DE ACELERAÇÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Com o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, ganhou *status* de constitucional o direito fundamental à tramitação célere do processo, conforme disposição do art. 5º, inc. LXXVIII, que estabelece que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A prestação jurisdicional se materializa no processo, em que as partes expõem suas teses e produzem as provas a elas pertinentes culminando com provimento estatal que resolve o litígio.

Atualmente, a efetividade do processo e da própria prestação jurisdicional está intimamente ligada à noção de tempo, de sorte que, nos últimos anos, foram implementadas diversas alterações legislativas e criados mecanismos processuais visando à aceleração da solução do litígio, bem como as administrações dos Tribunais do país têm adotado experiências e expedientes que permitem dar maior celeridade aos julgamentos.

Assim, temos que a prestação jurisdicional, com andamento mais ágil, pode utilizar-se de dois gêneros de fatores de aceleração: os fatores processuais e os fatores extraprocessuais, estes últimos podendo ser chamados, ainda, de fatores de gestão judiciária.

A palavra “fator”, segundo um dos verbetes constantes do Dicionário Digital Aurélio¹⁰, é utilizada para designar “aquilo que contribui para um resultado”; assim, este trabalho tem por escopo abordar aqueles instrumentos, processuais ou não, que possam contribuir para a aceleração do tempo de duração dos processos.

A seguir, trataremos de forma prática e direta de alguns desses institutos, visando fomentar o debate e a divulgação de experiências que, na vivência forense, se mostraram úteis ao desiderato de uma prestação jurisdicional rápida e de qualidade.

2.1 Fatores processuais de aceleração da prestação jurisdicional

Como dito acima, a moderna noção de processo, em face de postulado constitucional e dos anseios da sociedade, se pauta na busca por uma justiça justa e efetiva, situação que passa, invariavelmente, por uma reavaliação e reestruturação do processo.

Nos últimos anos, temos assistido e participado de várias tentativas e experiências que visam o aprimoramento do processo brasileiro, especialmente do processo civil, com a criação de mecanismos processuais que possibilitem maior celeridade no julgamento das causas.

10 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio Eletrônico. Século XXI. Versão 3.0.

A seguir, abordamos alguns temas e instrumentos processuais que visam contribuir para a agilização do processo civil.

2.1.1 Do recurso de agravo

O agravo é o recurso próprio para impugnação de decisão interlocutória, cuja regulamentação vem inserta no Livro I, Título X, Capítulo III, Código de Processo Civil.

Durante muito tempo, verificou-se que a criação de tal recurso serviu, muitas vezes, como instrumento de retardo indevido da prestação jurisdicional, porque que a impugnação de decisões no curso do processo somente implicava na demora da solução da controvérsia, situação que, invariavelmente, implica em favorecimento à parte que resiste à pretensão debatida em juízo.

Com a edição da Lei n. 11.187, de 19 de outubro de 2005, o legislador buscou reformular o instituto do recurso de agravo, visando dar agilidade e efetividade a este, estabelecendo a ideia do agravo retido como regra e do agravo de instrumento como exceção.

Realçando esta nova mentalidade a respeito do recurso de agravo, veja-se manifestação de Luiz Fux¹¹:

O novel diploma legal preconiza que o agravo de instrumento seja utilizado tão-somente nas hipóteses em que a revisão da decisão tenha que ser imediata, sob pena de causar dano irreparável, como, v.g., ocorre, em geral, com as tutelas de urgência satisfativas ou cautelares.

Destarte, a eventual falha na percepção da urgência, com a determinação da retenção, poderá ser corrigida mediante medida urgente proponível no tribunal visando a desretenção necessária, como, aliás, ocorre na atualidade.

Além das medidas urgentes incompatíveis com a retenção, a reforma exacerba o interesse em recorrer de forma retida, no afã de o agravo apreciável

11 FUX, Luiz. **A reforma do processo civil**: comentários e análise crítica da reforma infraconstitucional do Poder Judiciário e da reforma do CPC. Rio de Janeiro: Impetus, 2006, p. 5.

posteriormente não inutilizar toda a energia processual despendida anteriormente, como v.g., se o tribunal, *a posteriori*, acolhendo agravo retido, anula o processo todo, por incompetência absoluta.

A atual redação do art. 522 do CPC assevera que das decisões interlocutórias caberá agravo, no prazo de 10 (dez) dias, na forma retida, salvo quando tratar-se de decisão suscetível de causar à parte lesão grave e de difícil reparação, bem como nos casos de inadmissão da apelação e nos relativos aos efeitos em que esta é recebida.

Verifica-se, portanto, que as hipóteses de conhecimento do agravo na forma de instrumento tornaram-se restritas, de sorte que, obrigatoriamente, referido recurso deverá ser interposto na via retida, medida salutar para a agilização do procedimento, pois evita a paralisação ou suspensão desnecessária do trâmite processual para discussão de matéria que pode aguardar o fim da instrução e a sentença para poder ser impugnada diretamente no Tribunal.

Registre-se, ainda, que a modificação legislativa atingiu o art. 523, §3º, do CPC, o qual reafirma que as decisões proferidas em audiência são impugnáveis por agravo na forma retida, que deverá ser interposto oral e imediatamente, ressaltando a ideia de não ser cabível o recurso na forma de instrumento.

Além disso, é salutar que o art. 527, II, do CPC, estabeleça, não como faculdade, mas como dever do magistrado, a conversão em retido do agravo que não se enquadra nas hipóteses do art. 522 do CPC, medida esta que, a nosso sentir, somente contribuiu para a tramitação célere do processo em primeiro grau.

Finalmente, outro ponto que demonstra a busca pela celeridade na solução dos litígios é a norma inserta no art. 527, parágrafo único, do CPC, que estabelece não caber recurso da decisão que converter o agravo em retido ou lhe atribuir efeito suspensivo, salvo se o próprio relator a reconsiderar.

Embora possa se questionar que tal disposição legal implique em ofensa ao direito à ampla defesa, temos que é mais danoso à parte um processo que tem início e não tem data certa

ou pelo menos previsão para seu fim, pois prolonga o conflito de interesses e impede a pacificação social.

É óbvio que isto passa inclusive pela mudança de cultura dos demais operadores do direito, especialmente os advogados, pois deverão, antes do magistrado, fazer um criterioso juízo de valor sobre a real existência de perigo de lesão grave e de difícil reparação para seu cliente, a fim de evitar a interposição de recurso com intuito meramente protelatório, ato prejudicial a toda a sociedade, que tem que arcar com os custos financeiros de tal atitude.

Tal sistemática para o recurso de agravo, a nosso sentir, veio em boa hora e permite que a tramitação do processo em primeiro grau não sofra paralisação em razão de discussões que não trazem prejuízo material ou processual para parte no estágio em que o feito se encontra, podendo aguardar a solução final da lide para, apenas e eventualmente, levar a matéria ao conhecimento do Tribunal como preliminar de apelação.

2.1.2 Do cumprimento da sentença

A Lei n. 11.232, de 22 de dezembro de 2005, introduziu alterações no Código de Processo Civil, referentes ao cumprimento e não mais à execução da sentença, passando este a se constituir como desdobramento final da relação processual de conhecimento; deixou de existir, em regra, um processo de execução autônomo.

Referida norma inseriu no ordenamento jurídico pátrio o art. 475-J, do Código de Processo Civil, que estabelece:

Art. 475-J. Caso o devedor, condenado ao pagamento de quantia certa ou já fixada em liquidação, não o efetue no prazo de quinze dias, o montante da condenação será acrescido de multa no percentual de dez por cento e, a requerimento do credor e observado o disposto no art. 614, inciso II, desta Lei, expedir-se-á mandado de penhora e avaliação.

A alteração é bastante salutar e visa garantir a efetividade do processo, especialmente da decisão condenatória nele proferida, de

modo a compelir o devedor a adimplir em menor tempo a obrigação decorrente da decisão judicial.

Expressando esta nova ideia a respeito da satisfação do decidido e deferido à parte, Luiz Fux¹² transcreve trecho da exposição de motivos do projeto de lei que resultou nas recentes alterações no Código de Processo, evidenciando que a intenção é, de fato, permitir maior celeridade e eficiência na etapa de cumprimento de sentença. Veja-se:

Foi lembrada, outrossim, a advertência de Humberto Theodoro Jr. de que a atual ‘dicotomia’ importa a paralisação da prestação jurisdicional logo após a sentença e a complicada instauração de um novo procedimento, para que o vencedor possa finalmente tentar impor ao vencido o comando soberano contido no decisório judicial. Há, destarte, um longo intervalo entre a definição do direito subjetivo lesado e sua necessária restauração, isso por pura imposição do sistema procedimental, sem nenhuma justificativa quer de ordem lógica, quer teórica, quer de ordem prática.

Assim, o mencionado Projeto de Lei foi pelo Ministério da Justiça encaminhado ao Congresso Nacional, no sentido preconizado pela boa doutrina e com o objetivo de obter maior celeridade e eficiência na etapa do ‘cumprimento’ da sentença (PL N° 3.253/04).

É fato, contudo, que na maioria das vezes a obrigação não é paga de imediato; contudo, pela nova sistemática, findo o prazo para pagamento, automaticamente proceder-se-á à penhora e avaliação de bens do devedor, o qual somente poderá se opor ao cumprimento da sentença por impugnação, observadas as disposições do art. 475-L, que descreve as matérias passíveis de arguição, bem como do art. 475-M.

12 FUX, Luiz. A reforma do processo civil: comentários e análise crítica da reforma infraconstitucional do Poder Judiciário e da reforma do CPC. Rio de Janeiro: Impetus, 2006, p. 106.

Este último dispositivo, aliás, está em perfeita correlação com a nova mentalidade de celeridade na prestação jurisdicional, pois estabelece, como regra, que a impugnação não possui efeito suspensivo, e que este somente será concedido se forem relevantes os argumentos do devedor e se o prosseguimento da execução for suscetível de causar à parte grave dano de difícil ou incerta reparação.

Percebe-se, assim, que a ideia é a promoção imediata dos autos de expropriação do patrimônio do devedor, somente sendo possível a suspensão da fase de cumprimento se algo relevante for arguido e provado.

Além disso, o § 3º do art. 475-M do CPC estabelece que a decisão que resolver a impugnação é recorrível pela via do agravo de instrumento, logo, por instrumento que tem tramitação mais célere.

Evidencia-se, portanto, que esta alteração da sistemática de cumprimento da obrigação decorrente de decisão judicial contribui para a redução da tramitação dos processos e, sobretudo, para a satisfação da pretensão deduzida em juízo.

2.1.3 Do incidente de uniformização de jurisprudência

Tal instrumento encontra suas origens no Código de Processo Civil de 1939, conforme se infere da lição de José Tarcízio de Almeida Melo¹³, em palestra proferida em 31/5/2007, na Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes – Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

O art. 861 do Código de Processo Civil de 1939 permitiu que qualquer dos membros, câmara ou turma julgadora de tribunal pudesse promover o pronunciamento prévio das câmaras reunidas sobre a interpretação de qualquer norma jurídica, se reconhecesse que sobre ela ocorria, ou poderia ocorrer, divergência de interpretação entre câmaras ou turmas. Eis aí o começo da Uniformização da Jurisprudência no direito positivo brasileiro.

¹³ Disponível em: <http://www.idisa.org.br/site/download/sumulavinculanteTJMG.pdf>. Acessado no dia 28 de maio de 2008.

No atual Código de Processo Civil, referido instrumento mostra-se apto a contribuir para a aceleração da prestação jurisdicional, sendo previsto no art. 555, §1º, do citado código.

Referido dispositivo assevera que, ocorrendo relevante questão de direito que faça conveniente prevenir ou compor divergência entre câmaras ou turmas do tribunal, poderá o relator propor seja o recurso julgado pelo órgão colegiado que o regimento indicar; reconhecendo o interesse público na assunção de competência, esse órgão colegiado julgará o recurso.

Tal medida é de extrema relevância para a aceleração do processamento dos recursos em geral, uma vez que permite a unificação da posição adotada no Tribunal sobre determinada matéria, ou seja, consolida o entendimento e evita decisões divergentes sobre o mesmo tema.

Isto tem reflexo direto no tempo de tramitação de recurso que trata de idêntica matéria, porque, estando ele em confronto com tal posicionamento, pode o relator negar seguimento a esse, com fundamento no art. 557, *caput*, do CPC.

É digno de nota que o recurso assim decidido dispensa o julgamento colegiado e, em consequência, a espera de pauta para que uma decisão de segunda instância seja proferida.

Isto ganha contornos relevantes quando devidamente aplicado em Tribunais com grande volume de processos, com espera de tempo prolongada até mesmo para a distribuição do recurso para um relator, porquanto não precisará, necessariamente, obedecer, por exemplo, a uma ordem cronológica de entrada para ser decidido.

A medida, uniformização de jurisprudência, mostra-se como mais um meio eficaz, desde que bem aplicado, de acelerar o tempo de tramitação de um processo e garantir uma prestação jurisdicional de maior qualidade.

2.1.4 Das sanções pecuniárias

Outro instrumento processual que contribui para a redução do trâmite processual, através da inibição de incidentes protelatórios

e mesmo de descumprimento dos provimentos jurisdicionais, é a imposição de sanção pecuniária à parte.

Diversas são as previsões no Código de Processo Civil relativamente à prática de atos protelatórios; estas, a nosso sentir, têm como fundamento o disposto no art. 14, incs. IV e V, do CPC, que estabelecem como dever da parte não produzir provas, nem praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou defesa do direito, bem como cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação de provimentos judiciais, de natureza antecipatória ou final.

Partindo de tais premissas, o art. 17 do CPC estabelece as condutas que, uma vez praticadas, isoladas ou conjunto, implicam na configuração da litigância de má-fé.

Assim, se a parte opuser resistência injustificada ao andamento do processo (inc. IV), provocar incidentes manifestamente infundados (inc. VI), ou interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório (inc. VII), fica sujeita às penas do art. 18 do CPC.

Referido artigo estabelece que, uma vez configurada a litigância de má-fé, o juiz, de ofício ou requerimento, condenará o litigante de má-fé a pagar multa não excedente a 1% sobre o valor da causa e a indenizar a parte contrária dos prejuízos que sofreu, mais os honorários advocatícios e todas as despesas que causou.

A nosso sentir, isto evidencia de forma bastante clara que o intuito de tais penalidades é garantir que a parte, por seus patronos, atue de forma a não permitir que o processo tenha retardos, incidentes e recursos com finalidade protelatória, ou seja, procura assegurar, pela coerção patrimonial, a efetividade e célere tramitação do processo. Veja-se lição de Costa Machado¹⁴ sobre o instituto:

Observe-se que o acréscimo de mais uma sanção processual (a multa) às já existentes anteriormente (a

14 COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. Código de processo civil interpretado: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 6ª ed. rev. e atual. Barueri, SP: Manole, 2007, p. 28.

condenação a indenizar os prejuízos, a pagar honorários advocatícios e despesas efetuadas) potencializa indubitavelmente o instituto da litigância de má-fé como meio de intimidação do *improbis litigator* e instrumento de fomento da ética processual. O único senão fica por conta do fato de que apenas a parte pode ser condenada – o texto focalizado fala de “litigante” – e não o advogado que também deveria responder pelo ilícito, o que garantiria a efetividade do instituto.

Estas assertivas são interessantes e relevantes, pois revelam que o tempo de tramitação do processo passa por uma invariável mudança da cultura jurídica, pois tanto as partes como os advogados devem ter em mente que artifícios antiéticos em nada contribuem para a rápida solução do litígio, fato que encarece a prestação jurisdicional e onera a sociedade como um todo, já que esta paga por este serviço.

Outro exemplo de sanção pecuniária que visa o cumprimento de determinação judicial sem retardo por parte do obrigado se encontra na análise conjunta dos §§ 3º e 4º, ambos do art. 461 do CPC que se aplica às ações que tenham por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

O dispositivo legal citado estabelece que, sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia e, em tal caso, poderá impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo razoável para o cumprimento do preceito.

Quando se tratar de obrigação de dar, tal sistemática também se aplica, pois assim previsto no art. 461-A, §3º, do CPC, que estabelece a observação das disposições contidas no art. 461, §§ 1º a 6º.

Novamente verificamos que o intuito da norma é coibir o retardo no cumprimento de determinação judicial, pois impõe à parte multa caso a obrigação não seja efetivada no tempo

estabelecido, fato que, invariavelmente, nos leva à conclusão de que se busca, com tal instrumento, a agilização do trâmite processual e da solução do litígio.

Outro claro exemplo de sanção pecuniária com o fito de evitar a utilização de recursos protelatórios consta no art. 538, parágrafo único, do CPC, o qual estabelece que, quando manifestamente protelatórios os embargos, o juiz ou o tribunal, declarando que o são, condenará o embargante a pagar ao embargado multa não excedente de 1% (um por cento) sobre o valor da causa; na reiteração de embargos protelatórios, a multa é elevada a até 10% (dez por cento), ficando condicionada a interposição de qualquer outro recurso ao depósito do valor respectivo.

Trata-se de outra medida salutar, pois previne a reiteração de recursos de caráter protelatório; estes, segundo se percebe na prática forense, são bastante utilizados, especialmente pelas grandes empresas e instituições financeiras, que acabam lucrando com a demora na solução judicial.

Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery¹⁵, citando Barbosa Moreira, lecionam que a multa inclusive deve ser aplicada de ofício, independente de provocação da parte contrária ou do interessado.

E isto se justifica na medida que compete ao órgão julgador, velando pela celeridade da prestação jurisdicional, impedir que a litigiosidade se protele, tornando a jurisdição ainda mais custosa para o Estado.

Assim, a reiteração de embargos de declaração com caráter protelatório implica em sanção pecuniária que, por força da disposição citada, condiciona a interposição de qualquer outro instrumento recursal ao pagamento de multa.

A disposição do art. 538, parágrafo único, é específica e restrita ao embargo de declaração, ao passo que outra disposição

15 NERY JÚNIOR, Nelson. Código de processo civil comentado e legislação extravagante / Nelson Nery Júnior, Rosa Maria de Andrade Nery – 10ª ed. rev., apli. e atual. até 1º de outubro de 2007. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 915.

legal, no mesmo sentido, existe no art. 557, § 2º, do CPC, a qual se aplica aos demais recursos, uma vez que insere no capítulo que trata da ordem dos processos no Tribunal.

Interposto, por exemplo, o recurso de apelação, o relator lhe negará seguimento se manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior. Se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso (art. 527, *caput* e §1º-A, do CPC).

De tais decisões caberá recurso de agravo, no prazo de cinco dias, para o órgão colegiado, conforme preceitua o art. 527, § 1º, do CPC, e quando manifestamente inadmissível ou infundado o agravo, o tribunal condenará o agravante a pagar ao agravado multa entre um a dez por cento do valor corrigido da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do respectivo valor (art. 527, §2º, do CPC).

Veja-se, novamente, que a intenção da norma é coibir e punir a apresentação de incidentes que têm cunho protelatório, ou seja, que se prestem a dilatar a tramitação do processo, procedimento que implica em ofensa ao direito constitucional de julgamento em tempo razoável.

2.1.5 Procedimento sumário

Outra forma de garantir uma prestação jurisdicional mais célere é a adoção do rito sumário para a resolução das controvérsias menos complexas, procedimento este que vem previsto nos arts. 275 a 281, do Código de Processo Civil.

O procedimento sumário, em tempos de busca por uma solução mais ágil e efetiva, se mostra instrumento de grande valia, embora nem sempre adotado, em prestígio ao procedimento ordinário comum, o qual não pode mais ser visto como instrumento universal de solução das controvérsias.

A respeito de tal visão, veja-se manifestação de Ada Pellegrini Grinover¹⁶:

Mais recentemente, todavia, observou-se que o modelo tradicional de procedimento ordinário é inadequado para assegurar a tutela jurisdicional efetiva a todas as situações de vantagem. O procedimento ordinário de cognição não pode mais ser considerado técnica universal de solução de controvérsia, sendo necessário substituí-lo, na medida do possível e observados determinados pressupostos, por outras estruturas procedimentais, mais adequadas à espécie de direito material a ser tutelado e capazes de fazer face à situações de urgência. Os termos tutela diferenciada, ou simplesmente tutela sumária *lato sensu*, indicam exatamente a utilização de técnicas processuais que, ainda no dizer de Proto Pisani, possam: a) evitar às partes e à administração da justiça o “custo” do processo de cognição plena, nos casos em que não se justifica a plausibilidade de contestação; b) assegurar rapidamente a efetividade da tutela jurisdicional nas situações de vantagem de conteúdo (exclusiva ou prevalentemente) não patrimonial e que sofreriam dano irreparável pela demora da cognição plenária; e c) evitar o abuso de defesa do demandado, mediante a utilização dos instrumentos de garantia previstos para o procedimento ordinário.

É cediço, ainda, que a grande maioria das causas que chega ao Poder Judiciário não envolve grande complexidade e não discute valores elevados, de sorte que a adoção de um rito mais concentrado e pautado na oralidade certamente contribui para uma tramitação mais célere.

A respeito do rito sumário, salutar é a lição de Costa Machado¹⁷, que, em linhas gerais, assim o qualifica:

16 GRINOVER, Ada Pellegrini. Tutela jurisdicional diferenciada: a antecipação e sua estabilização. Revista de Processo. N. 121, março de 2005. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo:2005, pp.11-37.

17 COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. Código de processo civil interpretado: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 6ª ed. rev. e atual. Barueri/SP: Manole, 2007, p. 274.

Esse procedimento se caracteriza pela predominância da oralidade, o que significa dizer que nele tem lugar a aplicação dos princípios da imediatidade e da concentração de atos em audiência (que, ao lado da irrecorribilidade das interlocutórias – que o CPC não adotou –, compõem os subprodutos da oralidade). A imediatidade se traduz no contato pessoal entre o juiz, as partes, seus procuradores e testemunhas, contato este que se estabelece em duas oportunidades, quais sejam, na audiência de conciliação e na de instrução, que, no entanto, agora é eventual, dada a admissibilidade do julgamento antecipado da lide. Informa ainda o procedimento sumário o princípio da economia processual, posto que o recurso a tal procedimento permite a solução rápida de litígios com menor dispêndio de energia das partes e do juiz.

Da leitura das disposições dos arts. 275 a 281 do CPC, verifica-se que a tramitação de processo pelo rito sumário é, em tese, extremamente célere e permite que, no máximo em noventa dias, se tenha uma decisão de mérito, o que é algo extraordinário para os atuais parâmetros do processo judicial brasileiro.

Lembre-se que em tal rito de processamento, recebida a inicial, o juiz deve designar a audiência de conciliação no prazo máximo de 30 (trinta) dias (art. 277, *caput*), em que será decidida de plano a impugnação ao valor da causa ou a controvérsia sobre a natureza da demanda (art. 277, §4º).

Não obtida a conciliação em referida solenidade, nela o réu apresentará sua resposta, escrita ou oral, já acompanhada dos documentos que entender pertinentes, bem como o rol das testemunhas que pretende ouvir e, em caso de requerer prova pericial, os quesitos a serem respondidos pelo perito (art. 278, *caput*).

Havendo a necessidade de produção de prova em audiência, será designada audiência de instrução igualmente no prazo máximo de 30 (trinta) dias (art. 278, §2º), e findos a instrução e os debates orais, o juiz proferirá desde logo a sentença ou no prazo de 10 (dez) dias (art. 281).

Verifica-se que tal procedimento, em última análise, possibilita agilidade na solução da controvérsia trazida pelas partes, evitando que processos aguardem meses em escaninhos e em intermináveis conclusões no gabinete do juiz.

Contudo, para que se consiga o efetivo cumprimento dos prazos assinalados para este procedimento, a estrutura deve ser correspondente, ou seja, deve-se ter o número suficiente de servidores, equipamento e material para que se permita a obtenção de tal resultado.

2.2 Fatores extraprocessuais de aceleração da prestação jurisdicional

Examinados alguns instrumentos processuais que auxiliam na diminuição do tempo de tramitação dos processos e da solução das controvérsias postas para solução ao Poder Judiciário, passamos a uma nova fase de análise, pautada na identificação e em comentários sobre experiências e fatores extraprocessuais de aceleração da prestação jurisdicional.

De uma maneira geral, tais fatores decorrem de uma nova postura dos órgãos da administração judiciária, que procuram conjugar a atividade jurisdicional propriamente dita com modernas técnicas de gestão de recursos, racionalizando a atividade e procurando atender a uma demanda reprimida pela, ainda grande e visível, impossibilidade ou dificuldade da população mais carente de ter acesso ao Judiciário.

2.2.1 Processo Judicial Digital

Um dos instrumentos de realização da ideia de uma justiça mais célere é a instituição do processo judicial digital, normatizado por meio da Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que entrou em vigor 90 (noventa) dias após sua publicação.

Referida norma traz as diretrizes gerais para “o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais” (art. 1º).

De uma maneira mais direta, o processo judicial digital, também chamado de processo virtual ou de processo eletrônico, pode ser definido como um sistema de informática que reproduz todo o procedimento judicial em meio eletrônico, substituindo o registro dos atos processuais realizados no papel por armazenamento e manipulação dos autos em meio digital.

Segundo informação extraída do sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de Rondônia¹⁸, referido programa tem como objetivo a agilização da Justiça, a diminuição de custos, o aumento da capacidade de processamento de ações, a facilitação do trabalho dos advogados e a melhora na qualidade do atendimento às partes.

Referido programa permite o acesso instantâneo aos dados do processo de qualquer local, por meio da rede mundial de computadores, o que evita o deslocamento de advogados até o prédio onde funciona o juízo, permitindo-lhe a prática de atos a partir de seu próprio escritório.

Não é apenas isso: o juiz também terá acesso ao processo de qualquer local, podendo decidir questões urgentes sem a necessidade de deslocamento à sede da Justiça, fato que contribui de forma eficaz para a rapidez na tramitação dos processos.

A adoção do processo judicial digital pelos diversos tribunais do país permitirá, em nossa análise, um aumento de demanda, porque facilita o acesso à justiça e o próprio trabalho dos advogados, mas também contribuirá para uma justiça mais efetiva e célere, uma vez que toda a tramitação se fará de forma virtual e, em tese, garantirá a observância dos prazos legais, já que a intimação e a publicação dos atos se fará de forma eletrônica, o que reduz, assim, em muito, a duração do processo em razão de diligências de oficiais de justiça, que, como é cediço na prática forense, muitas vezes são infrutíferas.

O processo judicial digital se mostra não como a solução para todos os males do Poder Judiciário, mas, certamente, como uma das ferramentas mais importantes nessa fase em que se busca a otimização de recursos com vistas a uma tramitação mais ágil dos processos, com célere solução dos litígios.

18 Disponível em: <http://www2.tj.ro.gov.br/projudi/informacoesExtras/manuais/DirecionaManual#> entendendo. Acessado no dia 29 de abril de 2008.

Para se ter uma ideia clara da importância do processo judicial digital na busca por uma justiça mais célere, em notícia publicada em 2 de fevereiro de 2007, no sítio eletrônico do STF¹⁹, o então Secretário-Geral do Conselho Nacional de Justiça, Juiz Federal Sérgio Tejada, ao analisar a implantação do processo eletrônico, cita levantamento realizado no Supremo Tribunal Federal, afirmando que 60% do tempo do processo é gasto em movimentações a que está sujeito.

Na referida matéria, consta que no processamento eletrônico a burocracia acaba, pois as petições, certidões e demais atos processuais serão realizados no espaço virtual, sem necessidade do deslocamento físico dos autos, resultando em ganho imediato para o cidadão, pois a velocidade de seu andamento é cinco vezes mais rápida.

Outra demonstração da informatização do processo vem de experiência do Conselho Nacional de Justiça²⁰ que, em matéria publicada em 6 de maio de 2008, descreve a experiência da adoção da intimação eletrônica, também oriunda de permissão contida na norma objeto do presente comentário.

Segundo a matéria, economia de material e rapidez são alguns dos benefícios obtidos com a adoção da intimação eletrônica do Conselho Nacional de Justiça, pois as comunicações processuais, que anteriormente demoravam até 40 dias, podem ser efetivadas no mesmo dia do recebimento, com considerável redução de consumo de papel e de pessoal envolvido.

Prossegue relatando que, após o envio da comunicação, o tribunal tem prazo de 10 dias para abrir a mensagem. No entanto, na maioria dos casos, as comunicações têm resposta imediata. O Tribunal de Justiça da Bahia foi um dos primeiros a se beneficiar com o meio eletrônico. O juiz assessor da presidência do Tribunal, Augusto de Lima Bispo, garante que a intimação eletrônica trouxe “muita agilidade na comunicação e possibilitou a rápida tramitação”. O TJ/Bahia recebe mais de 80 intimações eletrônicas por mês.

19 Disponível em: <http://www.infojus.gov.br/portal/ultimaver.asp?lgNoticia=24944>. Acessado em 3 de junho de 2008.

20 Disponível em: http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3972&Itemid=42. Acessado em 3 de junho de 2008.

Outro exemplo da celeridade imprimida com o processo judicial eletrônico temos em notícia publicada no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça²¹ em 23 de maio de 2008, relatando que a Comarca de Jucurutu, no Rio Grande do Norte, prolatou uma sentença em menos de 24 horas.

Segundo a matéria, três irmãs requereram o levantamento de uma quantia perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), deixada por sua mãe, já falecida. O pedido, formulado no último dia 20, às 17 horas, foi deferido no dia seguinte (21/05), às 11 horas. Com isso foi deferido o pedido e determinada a expedição do alvará judicial em favor das filhas, para levantar a quantia de R\$ 248,89 perante o INSS, atualizada até maio de 2008, referente ao benefício que a falecida recebia mensalmente.

Em entrevista concedida à Revista Jurídica Consulex, de maio de 2008, Alexandre Rodrigues Atheniense²², inquirido sobre qual seria o principal benefício decorrente da implantação do processo judicial digital, asseverou:

Os benefícios mais significativos a meu ver estão concentrados no combate à morosidade, com a redução do tempo inerte de tramitação dos processos físicos associados à burocracia do papel. Na medida em que são implantadas várias rotinas eletrônicas, eliminando-se o manuseio de papel em procedimentos como, por exemplo, autuação, expedição e remessa de autos, certamente haverá um impacto direto na redução do tempo para a solução dos conflitos.

Mais adiante ressalta a relevância do processo judicial digital, na medida em que a justiça brasileira se encontra no limite do impossível para gerenciar os trinta e cinco milhões de processos em

21 Disponível em http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4039&Itemid=167. Acessado em 5 de junho de 2008.

22 ATHENIENSE, Alexandre Rodrigues. A justiça na era digital: substituição do papel pelo documento eletrônico. (Entrevista). Revista Jurídica Consulex – Ano XII. N.272. 15 de maio de 2008, pp. 6-8.

papel, com expressivo déficit mensal de julgamento, sendo necessária a adoção imediata de meios de solução de gerenciamento para redução do tempo de tramitação dos feitos, concluindo que o processo eletrônico pode ser considerado um dos avanços mais significativos.

Alexandre Rodrigues Atheniense alude, ainda, que, em pesquisa que vem realizando para traçar um cenário atual da implantação de práticas processuais por meio eletrônico, apurou que existem mais de trezentas varas pelo país nas quais os processos tramitam sem uma única folha de papel, com número aproximado de duzentos mil processos ativos em formato digital.

Não obstante os comentários e posições mais apaixonados pela ideia e instituição do processo judicial digital, é preciso levar em consideração que a morosidade do Judiciário não está tão somente no tempo de tramitação, mas também no atraso em julgar.

Este decorre da difícil tarefa de conciliar a capacidade física e mental humana à quantidade enorme, gigantesca, de processos em tramitação, o que contamina o ideal de celeridade, pois não se encontram no Poder Judiciário apenas casos passíveis de julgamento em massa: parcela significativa exige atenção isolada e julgamento individualizado.

A informatização do processo, por si só, não pode ser vista como a tábua de salvação do Judiciário. Acima de tudo, penso que a mudança de mentalidade de servidores, magistrados, advogados e demais operadores do direito deve estar agregada às inovações, visto que a ação humana permanecerá tendo papel relevante na proposta de se conseguir uma justiça célere, eficiente e justa.

Tais considerações e, principalmente, as constatações expostas acima somente corroboram a ideia de que é possível, havendo esforço do legislador para aprovar os mecanismos, do Poder Executivo para liberar os recursos para a implantação, bem como do Judiciário para promover as mudanças necessárias, a obtenção de uma justiça mais efetiva para o cidadão, reforçando o próprio Estado Democrático de Direito.

2.2.2 Projeto Justiça Rápida

Uma experiência que trouxe resultados efetivos no tocante à busca pela redução do tempo de tramitação dos litígios existentes na sociedade se deu no Tribunal de Justiça de Rondônia com o programa “Operação Justiça Rápida”.

Tal programa visa à democratização do acesso ao Poder Judiciário, por meio do deslocamento de juízes, advogados e demais servidores de apoio a localidades distantes e desprovidas da presença de órgão do Poder Judiciário, o que trouxe bons resultados diante da satisfação do jurisdicionado, com o rápido andamento dos feitos, cujo deslinde seria moroso se a tutela jurisdicional fosse prestada pelos meios tradicionais.

A dinâmica de tal programa se baseia na realização de uma triagem prévia da questão trazida pela parte, com a intimação da parte contrária para comparecimento a uma audiência única, em que se promoverá a tentativa de acordo para a solução da questão controvertida.

Isto evidencia que, num prazo médio de duas a três semanas, o litígio existente entre as partes terá uma manifestação judicial que, na maioria das vezes, implica na resolução da questão com apreciação de mérito.

A exemplo de projetos similares em outros tribunais, sejam eles da justiça comum dos estados ou mesmo da justiça especializada, a “Justiça Rápida” proporciona o célere atendimento de uma demanda reprimida que, pelos meios ordinários, não teria acesso ao Poder Judiciário, seja pela falta de recursos próprios ou pela ausência de representação do órgão nas localidades mais afastadas e não atendidas pela infraestrutura básica do estado.

No caso do projeto Justiça Rápida, existe uma situação percebida a cada vez que é realizada. Trata-se da efetivação de conciliação de processos que já estão em juízo. Na mediação ali promovida, buscam as partes uma solução que ainda levaria meses

até ser obtida por meio da sentença proferida pelo juiz titular, seja porque o feito ainda se encontra em fase de instrução, hipótese em que haverá longo decurso de tempo até a audiência, seja pelo excesso de serviço acumulado.

Confirmando a relevância e eficácia do projeto, temos dados fornecidos pela Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, que apontam um percentual aproximado de 48% de acordos realizados no ano de 2006 e 59% no ano de 2007.

Além disso, o índice de resolução das questões postas para apreciação judicial no referido programa se mostra igualmente efetivo e relevante, pois, no ano de 2006, em 4.829 das 4.899 audiências realizadas, houve sentenças de mérito proferidas, o que expressa um percentual de 98,5%, ao passo que, no ano de 2007, foram 2.145 sentenças em 2.220 audiências, ou seja, 96,6% de solução para os casos apresentados.

Este tipo de dado revela a efetividade desta forma de ação, na medida em que coloca à disposição de parcela populacional mais carente de atenção do poder público instrumento de solução de controvérsias, que acaba, em última análise, evitando que temas de pouca complexidade sejam levados à justiça comum, aumentando a carga, hoje já elevada.

Veja-se, a seguir, tabela fornecida pela Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, com os dados do biênio 2006 e 2007:

Tabela 1 – Documentos Expedidos

Documentos Expedidos	2006	2007
Certidões de Nascimento (fora do prazo)	12	11
Certidões de Nascimento	391	18
Carteiras de Identidade	615	253
Títulos de Eleitor	417	208
Carteiras de Trabalho	201	146
Retificações de Registros de Nascimento/ Casamento/Óbitos	375	251

Documentos Expedidos	2006	2007
Averbações	563	343
Retificações e Rec. Paternidade	107	93
2ª Via de Certidão de Nascimento	256	169
Conselho Tutelar	20	2
Mandados Expedidos	1.850	371
Atendimentos	3.396	2.349
Termos de Guarda	157	62
Outros Documentos Expedidos	379	574
Outras providências a serem tomadas	7	43
Documentos a serem encaminhados para a Vara de Competência	284	202
Outros	772	173
Total	9.802	5.268

Esses números são relevantes ante o tempo de tramitação desses litígios, que é extremamente reduzido, pois, como dito acima, é feita uma primeira triagem dos casos com os atos preparatórios (agendamento de audiência, citação e intimação etc.) e, após, é realizada a solenidade, em que as partes são concitadas a transigir. Não sendo possível, é proferida decisão sobre a questão controvertida posta em discussão.

O Projeto Justiça Rápida, para a realidade do estado de Rondônia, mostra-se como uma alternativa prática e eficiente de distribuição de justiça, pois implica em tempo diminuto para a resolução dos conflitos, com impacto financeiro reduzido, visto que exercido em parceria com várias entidades, como o Ministério Público, Defensoria Pública, prefeituras e lideranças comunitárias.

Assim, temos que esse instrumento é mais um daqueles que permitem a aceleração da prestação jurisdicional.

2.2.3 Julgamento com pautas temáticas

Um dos principais culpados pela morosidade do processo judicial é o próprio sistema recursal, que permite uma infinidade de

impugnações, às quais, na grande maioria das vezes, são utilizadas pelo devedor como forma de retardar o cumprimento de obrigação.

Assim, nos Tribunais de Justiça, uma medida que se mostra salutar na tentativa de reduzir o tempo de tramitação das causas é o julgamento com tematização das pautas.

Tal instrumento se baseia na possibilidade de julgamento em bloco de causas idênticas, não só quando coincidentes as partes, mas, principalmente, quando a matéria abordada em vários recursos seja similar.

Exemplo bastante didático de aceleração efetiva na prestação jurisdicional são as demandas que envolvem Direito do Consumidor. Vários consumidores, eventualmente afetados por uma falha na prestação de serviços ou vício em produto, recorrem ao Poder Judiciário para serem ressarcidos dos danos que tenham experimentado.

Hipótese prática verificou-se no Tribunal de Justiça de Rondônia, onde cerca de 300 (trezentos) moradores do município de Itapuã do Oeste/RO ajuizaram ação indenizatória contra a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, Centrais Elétricas de Rondônia S/A – CERON.

Nestes casos específicos, os vários consumidores sentiram-se lesados por falha na prestação de serviço, ante a ocorrência de um apagão que durou vários dias durante o mês de abril de 2007, ocasião em que ajuizaram ação que pretendia o ressarcimento de dano moral e material.

Naquela ocasião, as duas Câmaras Cíveis se reuniram e apresentaram um processo para julgamento conjunto, uniformizando o entendimento sobre a matéria na Corte. Tal fato permitiu aos relatores promoverem o julgamento em bloco de vários processos em uma única pauta, o que certamente agilizou a solução da controvérsia.

A tematização das pautas de julgamento favorece, ainda, a mesma solução para vários processos num mesmo dia, sem que se

aguarde, como é costume em alguns órgãos, o julgamento por ordem cronológica de conclusão ao relator, o que, certamente, reduz em muito o tempo de tramitação dos feitos.

Não fosse isso, o julgamento simultâneo de vários processos sobre o mesmo tema permite a verticalização e solidificação do pensamento de um determinado órgão julgador sobre a matéria, o que garante a tão desejada segurança jurídica, pois evitam-se decisões contraditórias para casos semelhantes.

As pautas temáticas podem se concretizar também por meio da seleção de processos de mesma natureza, como, por exemplo, um grupo de ações possessórias. Isto permite que o colegiado se debruce sobre um tema mais delimitado, fazendo com que o julgamento e a sessão fluam. Tal procedimento evita adiamentos e pedidos de vista, o que implica, invariavelmente, em redução do tempo de tramitação do processo no segundo grau de jurisdição.

Exemplo de tematização de pautas de julgamentos verifica-se no Supremo Tribunal Federal, o qual estabeleceu uma tabela de temas em que se cadastram processos que têm relação com ele e que serão julgados em sessão que versará unicamente sobre a matéria.

Pelos temas expostos e a consequente marcação de sessão para julgamento, a parte pode se programar no acompanhamento do julgamento de seus recursos, bem como verificar se a Corte estará ou não proferindo decisões acordes ou conflitantes sobre o mesmo tema, desaguando no fortalecimento do conceito de segurança jurídica.

Veja-se abaixo a tabela existente no sítio eletrônico do STF²³, que serve de exemplo e modelo para que os tribunais do país possam também estabelecer, no âmbito de suas atividades, uma tematização de pautas para julgamento dos recursos que lhes são submetidos para julgamento:

23 Disponível em: <http://www.stf.gov.br/portal/pauta/pesquisarPautaTematica.asp>. Acessado no dia 3 de junho de 2008.

Tabela 2 - Códigos das pautas temáticas

• P.1 - TRIBUNAL DE CONTAS	• P.14 - ORDEM SOCIAL
• P.2 - IMPOSTO DE RENDA	• P.15 - DIREITOS FUNDAMENTAIS
• P.3 - TRIBUTOS E REGIME TRIBUTÁRIO	• P.16 - PODER JUDICIÁRIO E FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA
• P.4 - ICMS	• P.17 - MATÉRIA PROCESSUAL
• P.5 - REFORMA AGRÁRIA	• P.18 - MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E REPARTIÇÃO DE RECEITA
• P.6 - CONTRIBUIÇÕES	• P.19 - DIREITO ADMINISTRATIVO
• P.7 - MATÉRIA PENAL	• P.20 - SEPARAÇÃO DE PODERES E FEDERAÇÃO
• P.8 - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	• P.21 - DIREITO ELEITORAL E MATÉRIA POLÍTICA
• P.9 - DIREITO DO TRABALHO	• P.22 - COMPETÊNCIA DO STF
• P.10 - SERVIDOR PÚBLICO	• P.23 - PAUTA MISTA
• P.11 - DIREITO ECONÔMICO	
• P.12 - PRECATÓRIO	
• P.13 - DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO	

Assim, tenho que as pautas temáticas são, de fato, fator extraprocessual de aceleração da prestação jurisdicional, haja vista que permitem, por política de gestão judiciária, a realização de julgamentos mais rápidos.

Ressalto novamente que referido instrumento potencializa a celeridade dos julgamentos, uma vez que permite aos integrantes do órgão julgador, como dito acima, discutir uma única matéria na sessão de julgamento, o que certamente minimiza os pedidos de vista, ante os entendimentos expostos em temas assemelhados que estejam sendo julgados.

2.2.4 Padronização de procedimentos

Como dito alhures, 60% do tempo de duração do processo se dá em sua tramitação, o que deve ser visto com olhar bastante crítico, pois, da prática forense, se percebe que muitas movimentações internas deveriam ser abolidas, porque desnecessárias.

No âmbito dos Tribunais, por experiência própria, temos que o trâmite de um recurso dentro de um gabinete deve ser otimizado e tratado como uma linha de montagem. Devem-se estabelecer procedimentos definidos e capazes de evitar que processos sejam colocados em armários, a fim de aguardar solução, realizando-se uma análise primária, em sua chegada, da possibilidade de proferir decisão ou de se dar o andamento útil de forma abreviada.

Assim, no momento em que um recurso chega a um gabinete de desembargador, é necessário que se faça uma classificação, com a identificação do tipo de recurso, os seus pressupostos de admissibilidade, a matéria nele tratada, o seu trâmite e o entendimento do órgão julgador sobre ele. Este último requisito possibilitará, eventualmente, o julgamento monocrático do recurso, com a utilização de mecanismo processual de aceleração da prestação jurisdicional, no caso, a aplicação do art. 557 do CPC.

Ao se identificar o tipo de recurso que deu entrada no gabinete, é possível averiguar quais os pressupostos de sua admissibilidade, os quais, uma vez não preenchidos, tal como a tempestividade, preparo ou regularidade formal, permitem a negativa de seguimento, a exemplo da apelação.

Neste caso, evidencia-se que o recurso não ficará por meses num armário, aguardando uma deliberação de cunho estritamente processual e que visa, tão somente, a abreviar o trâmite processual.

Uma vez superada esta fase, ou seja, de análise dos pressupostos de admissibilidade recursal, deve ser feita uma nova triagem, agora, a fim de verificar a matéria tratada no recurso, proporcionando a aferição da existência de casos semelhantes no gabinete, permitindo, assim, um julgamento em bloco através de pauta temática.

Feita esta constatação, passa-se para uma nova etapa desta “linha de produção”, que identificará no caso concreto a posição do próprio Tribunal e dos Tribunais Superiores, visando estabelecer se o recurso ou a decisão recorrida estão em confronto com súmula ou posição dominante nesses órgãos.

Identificada alguma das hipóteses acima, o relator aplicará a norma inserta no art. 557, *caput* e § 1º-A do CPC, o qual prevê:

Art. 557 - O relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior.

§ 1º-A - Se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso.

Resta evidenciado que, no caso do *caput*, ou seja, para negar seguimento, a lei traz expressão de caráter imperativo, pois o relator “negará seguimento” ao recurso, ao passo que, na hipótese do § 1º-A, ele “poderá dar provimento”.

Seja em que hipótese for, o relator tem a possibilidade de reduzir em muito o tempo de tramitação do processo, pois terá ele decidido sobre a possibilidade de seguimento do recurso ou mesmo seu provimento monocrático.

Uma vez superadas todas essas fases e não sendo possível a resolução monocrática do recurso, aí sim, passa o processo para o grupo dos feitos que aguardará pauta para julgamento colegiado.

Todos esses passos mencionados evidenciam que se pode abreviar o tempo de duração do processo, bem como diminuir o número daqueles que aguardarão o julgamento colegiado, com o emprego de uma estratégia racional e otimizada do trâmite interno do processo no âmbito dos tribunais.

Experiência neste sentido já foi implantada no STF, que, no ano de 2005, lançou o projeto “Atingindo a Excelência Operacional no Supremo”. Nessa ocasião, o então presidente, Ministro Nelson Jobim, relatou, na primeira sessão plenária daquele ano, segundo notícia publicada no sítio eletrônico “Âmbito Jurídico” em 2 de fevereiro de 2005, que o déficit anual de processos do Supremo Tribunal Federal era de aproximadamente 30 mil.

Referido projeto tinha como escopo a redução do tempo total de julgamento, em dias, pelo Supremo Tribunal, de 272 dias para 172 dias, por meio de medidas de racionalização de procedimentos que iam desde o protocolo, passando pelo registro, autuação, trâmites internos dos gabinetes até o julgamento, publicação, trânsito em julgado e baixa dos feitos que ali tramitam.

Iniciativas como essa são relevantes e permitem aferir onde se encontra o “gargalo” na tramitação do processo, de sorte que, na instância recursal, se possa reduzir o tempo de tramitação com a adoção de uma simples rotina de conferência inicial de peças do processo. No caso do Supremo Tribunal Federal, segundo planilha constante do referido projeto, haveria redução de 25% no tempo de autuação e verbetação que, no cômputo geral, resultaria em 8 dias a menos de tramitação.

A otimização de rotinas administrativas é algo que faz parte do cotidiano das empresas privadas. Nos últimos anos, esta otimização vem se tornando mais comum nos tribunais do país ante a necessidade de o Poder Judiciário reduzir o custo de seu funcionamento e o tempo de tramitação dos processos. Tal procedimento responde aos anseios da sociedade por uma prestação jurisdicional mais eficiente e condizente com a credibilidade que se espera de tal Poder.

2.2.5 Repercussão Geral

Algumas alterações legislativas implementadas nos últimos anos, conforme já se percebeu neste trabalho, têm o nítido condão de reduzir o tempo de tramitação dos processos e de desafogar as instâncias superiores.

O Supremo Tribunal Federal recebeu atenção especial neste sentido com a criação de instrumentos que visam à redução de processos que chegarão a ser distribuídos. Tal situação resultará em dois aspectos relevantes: primeiro, a redução da carga de trabalho e o tempo de tramitação dos processos; e, segundo, a retomada de suas ações como órgão constitucional e não mais como a instância recursal em que se transformou a Corte Suprema.

Uma das ferramentas criadas pela Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional 45), regulamentada pela Lei 11.418/2006, é a chamada “repercussão geral”, instrumento que permite ao Supremo Tribunal Federal julgar apenas os recursos extraordinários que possuam relevância social, econômica, política ou jurídica e que deve desafogar o excesso de processos em tramitação.

Comentando a implementação do instituto da repercussão geral, Júlia Maurmann Ximenes²⁴, aborda justamente o sentido de que tal instrumento é capaz, por devolver ao Supremo Tribunal o *status* de corte constitucional com a redução da carga de trabalho:

Contudo, apesar da valorização do papel do Supremo no controle de constitucionalidade concentrado, a crise de “quantidade” que assoberba o Supremo com um acúmulo de serviço se manteve. O Supremo despende muito mais tempo com processos de natureza recursal ao invés da ADI, que representa justamente maior afinidade com a sua função máxima de guardião da Constituição.

A Constituição de 1988 incorporou inúmeras matérias anteriormente tratadas em textos infraconstitucionais, o que ampliou consideravelmente o leque de questões permissíveis de interpelação junto ao STF, via recurso extraordinário. Portanto, o novo desenho institucional do STF permite que o mesmo assuma feições de Corte Constitucional, como guardião da Carta Magna –

24 XIMENES, Júlia Maurmann. O instituto da repercussão geral: reflexões teóricas. Revista Jurídica Consulex – Ano XII – n. 272, de 15 de maio de 2008, pp. 52-53.

solução que vários autores apontam como primordial para o desfogamento da Corte Suprema -, e o instituto da repercussão geral pode ser interpretado como uma tentativa neste sentido.

Segundo, ainda, Júlia Maurmann Ximenes, em estudo disponibilizado na página do Supremo Tribunal Federal, as finalidades do instituto da repercussão geral são apresentadas como: firmar o papel do STF como Corte Constitucional e não como instância recursal; ensejar que o STF só analise questões relevantes para a ordem constitucional cuja solução extrapole o interesse subjetivo das partes; fazer com que o STF decida uma única vez cada questão constitucional, não se pronunciando em outros processos com idêntica matéria.

Segundo notícia publicada no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal²⁵, a Repercussão Geral consiste em um “filtro recursal” que permite a rejeição, pelo STF, de casos em que não seja identificada a relevância social, econômica, política ou jurídica, nos recursos extraordinários.

Isso determina que apenas questões de maior relevância, que afetem não apenas as partes envolvidas em cada processo, mas um grande número de jurisdicionados, sejam julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, o que deve ser aferido segundo a seguinte sistemática.

Cada ministro analisa a existência de relevância jurídica nos Recursos Extraordinários que estão sob sua relatoria, e, então, encaminha para o colegiado, que, por meio eletrônico, decide se existe repercussão ou não. São necessários os votos de oito ministros para rejeitar a repercussão geral em um Recurso Extraordinário. Nesse caso, o processo é arquivado na Corte (não conhecido) e fica mantida a decisão tomada pelo tribunal de segunda instância.

No julgamento dos casos em que se reconheceu a existência de repercussão geral, a decisão do Supremo passa a ter o poder de vincular outras decisões, em todas as instâncias do Poder Judiciário.

²⁵ <http://www.stf.gov.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=87900>, acessado no dia 3 de junho de 2008, às 10h 47min.

Isso é relevante e certamente contribui para a redução do tempo de tramitação de várias ações, uma vez que, fixado o entendimento da Corte Suprema sobre determinado tema, os recursos interpostos em dissonância com ele sequer subirão para apreciação, salvo se ocorrer evidente mudança de composição do órgão colegiado ou situação que justifique a reanálise do tema, seja por mudança legislativa ou por evolução da sociedade.

Novamente, observa-se que o legislador tem se mostrado sensível às reivindicações da sociedade no tocante à necessidade de se obter uma justiça mais racional e célere. Esta, como outras alterações no sistema processual brasileiro, vem municiar os órgãos julgadores de instrumentos com a redução do tempo de tramitação de demandas, as quais, em número elevado de casos, são recursos de cunho protelatório, porque simplesmente em confronto com entendimento já pacificado em tribunais superiores.

A repercussão geral, a meu sentir, é dessas medidas relevantes e capazes de resgatar parte da credibilidade perdida pelo Judiciário nos últimos anos, pois concretizará a importância da Corte Suprema, a qual poderá concentrar seus recursos, esforços e discussões em matérias de cunho eminentemente constitucional e que tenham relevo para o desenvolvimento da sociedade.

2.2.6 Julgamento de recursos repetitivos, Lei n. 11.672/2008

Como dito acima, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, institui-se a repercussão geral, como forma de evitar a subida àquela Corte de processos que abordem a mesma tese ou questão controvertida. Isto tem o nítido intento de reduzir o número de feitos em trâmite no STF, bem como de dar maior celeridade aos processos que têm como destino dito tribunal.

No tocante ao Superior Tribunal de Justiça, instrumento semelhante foi introduzido com a Lei n. 11.672, de 8 de maio de 2008, que acrescentou o art. 543-C ao Código de Processo Civil, estabelecendo o procedimento para o julgamento de recursos repetitivos.

Referido dispositivo legal tem a seguinte redação:

Art. 543-C. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito, o recurso especial será processado nos termos deste artigo.

§ 1º Caberá ao presidente do tribunal de origem admitir um ou mais recursos representativos da controvérsia, os quais serão encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça, ficando suspensos os demais recursos especiais até o pronunciamento definitivo do Superior Tribunal de Justiça.

§ 2º Não adotada a providência descrita no § 1º deste artigo, o relator no Superior Tribunal de Justiça, ao identificar ques sobre a controvérsia já existe jurisprudência dominante ou que a matéria já está afeta ao colegiado, poderá determinar a suspensão, nos tribunais de segunda instância, dos recursos nos quais a controvérsia esteja estabelecida.

§ 3º O relator poderá solicitar informações, a serem prestadas no prazo de quinze dias, aos tribunais federais ou estaduais a respeito da controvérsia.

§ 4º O relator, conforme dispuser o regimento interno do Superior Tribunal de Justiça e considerando a relevância da matéria, poderá admitir manifestação de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia.

§ 5º Recebidas as informações e, se for o caso, após cumprido o disposto no § 4º deste artigo, terá vista o Ministério Público pelo prazo de quinze dias.

§ 6º Transcorrido o prazo para o Ministério Público e remetida cópia do relatório aos demais Ministros, o processo será incluído em pauta na seção ou na Corte Especial, devendo ser julgado com preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de *habeas corpus*.

§ 7º Publicado o acórdão do Superior Tribunal de Justiça, os recursos especiais sobrestados na origem:

I - terão seguimento denegado na hipótese de o acórdão recorrido coincidir com a orientação do Superior Tribunal de Justiça; ou

II - serão novamente examinados pelo tribunal de origem na hipótese de o acórdão recorrido divergir da orientação do Superior Tribunal de Justiça.

§ 8º Na hipótese prevista no inciso II do § 7º deste artigo, mantida a decisão divergente pelo tribunal de origem, far-se-á o exame de admissibilidade do recurso especial.

§ 9º O Superior Tribunal de Justiça e os tribunais de segunda instância regulamentarão, no âmbito de suas competências, os procedimentos relativos ao processamento e julgamento do recurso especial nos casos previstos neste artigo.

Verifica-se que o intento da novidade legislativa é evitar a subida de recursos que discutam a mesma tese, o que implica no desafogamento da instância especial e, como consequência, na redução do tempo de duração dos feitos submetidos à sua apreciação.

Como a inovação é recente, ainda não existem maiores dados sobre a eficácia da norma. Contudo, como previsto em seus parágrafos quarto e quinto, dada a relevância da matéria, será permitida a manifestação de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia, bem como do Ministério Público, o que conferirá uma maior amplitude de discussão e, certamente, fixação do entendimento da Corte sobre o tema.

A celeridade que se pretende imprimir com a alteração legislativa se verifica no §7º do artigo criado. Os recursos especiais sobrestados na origem terão seguimento denegado na hipótese de o acórdão recorrido coincidir com a orientação do Superior Tribunal de Justiça; ou serão novamente examinados pelo tribunal de origem na hipótese de o acórdão recorrido divergir da orientação do Superior Tribunal de Justiça.

Percebe-se que não haverá a subida ao Tribunal Superior. Portanto, não será necessário todo o trâmite de remessa do feito, cadastramento, distribuição, filtragem e processamento na instância especial. O processo aguardará na Corte de origem e, uma vez decidido e pacificado o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, ocorrerá uma das hipóteses citadas acima, ou seja, terá seguimento negado ou será submetido à nova apreciação do tribunal de justiça estadual.

Salvo na hipótese de o entendimento do tribunal divergir com o do STJ, sendo mantida a divergência, mesmo após o julgamento da questão tida por repetitiva, far-se-á a admissibilidade do especial para eventual subida.

De uma maneira geral, embora o art. 543-C do CPC se apresente como instrumento inserto no citado código, tenho que este dispositivo se configura mecanismo de política judiciária de administração, pois competirá à justiça estadual estabelecer se há a hipótese de recursos repetitivos. Isto será ou não confirmado pelo STJ, ocasião em que poucos recursos subirão para apreciação, com o intento claro de desafogar o Superior Tribunal, que tem trabalhado de forma assoberbada e com número absurdo de processos, segundo dados e notícias de conhecimento público.

Tal argumento, de que referido instrumento se insere mais no conceito de mecanismo de política judiciária do que propriamente de fator processual de aceleração da prestação jurisdicional, serve igualmente para a repercussão geral, uma vez que erigido este caráter a determinados temas, após seu julgamento, se verticaliza o entendimento da Corte Suprema, fato que certamente implicará na diminuição de recursos que subirão para apreciação.

O Ministro Humberto Gomes de Barros²⁶, em discurso de posse na presidência do STJ em 7 de abril de 2008, menciona que o excesso de feitos submetidos ao Tribunal Superior culminou por desvirtuar sua função original. Veja-se trecho que tenho como relevante e digno de nota:

26 Revista Justiça & Cidadania, ed. 93, abril de 2008, p. 9.

Criado para funcionar como instância excepcional, o Tribunal da Federação desviou-se. Passou a dedicar mais da metade de sua atividade ao trato de agravos resultantes do indeferimento de agravos de instrumento – apelos indiscutivelmente ordinários. Essa circunstância nos relega ao status de corte semi-ordinária.

O exagerado número de feitos intensificou a frequência dos julgamentos, aumentando a possibilidade de erros, tornando insegura a jurisprudência. Insegura a jurisprudência, instaura-se o império da incerteza. Sem conhecer a correta e segura interpretação dos enunciados jurídicos, o cidadão queda-se no limbo da dúvida. O Superior Tribunal de Justiça deixou de ser o intérprete máximo e definitivo do Direito federal. Desviado de sua nobre função, tende a se tornar um fator de insegurança.

2.2.7 Súmula vinculante

A Emenda Constitucional 45/2004 estabeleceu a possibilidade de edição pelo Supremo Tribunal Federal da chamada “súmula vinculante”, matéria esta que foi regulamentada pela Lei n. 11.417/2006.

O dispositivo constitucional criado, art. 103-A, traz a seguinte redação:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja

controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Como já mencionado, as disposições constitucionais citadas acima foram regulamentadas pela Lei n. 11.417, de 19 de dezembro de 2006, que estabeleceu o procedimento para se chegar à súmula vinculante, reiterando os requisitos de *quorum* necessário para sua aprovação, bem como os legitimados para provocar a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula, os quais seriam os mesmos que podem propor ação direta de inconstitucionalidade.

Assim, nos termos do art. 3º da Lei n. 11.417/2006, os legitimados seriam: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; o Defensor Público-Geral da União; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; os Tribunais Superiores, os Tribunais de Justiça de Estados ou do Distrito Federal e Territórios, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais Militares.

Ponto relevante da inovação que ora se comenta, está na própria redação do *caput* do art. 103-A da Constituição Federal, no sentido que, uma vez aprovada a súmula, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá ela efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

O chamado efeito vinculante nada mais é que a impossibilidade de os demais órgãos do Poder Judiciário e da administração pública promoverem atos que contrariem entendimento estabelecido da última instância judiciária do país sobre determinada norma.

A relevância da súmula vinculante no tocante à tentativa de diminuir o número de demandas e, em consequência, o tempo de duração dessas decorre da pretensa diminuição de demandas propostas pelo poder público ou pelos particulares contra atos abusivos ou ilegais praticados.

Pensamento nesse sentido encontramos, novamente, no magistério de José Tarcízio de Almeida Melo²⁷, em palestra proferida em 31.5.2007 na Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes – Tribunal de Justiça de Minas Gerais, à qual já nos reportamos em outro momento deste estudo. Veja-se:

É verdade que a súmula vinculante não enfrenta nem resolve o problema localizado na absurda capacidade demandista do governo, que ocorre, especialmente, nas matérias previdenciárias, tributárias e administrativas, para as quais iria destinar-se a Súmula, nas primeiras cogitações de seu encaminhamento, no Congresso Nacional. Porém, será possível que, através da matéria constitucional, diversas questões infraconstitucionais daquelas ordens fiquem prejudicadas e, assim, parcialmente, sejam atendidos os objetivos em benefícios da redução das causas movimentadas pelos governos.

Isto é uma conclusão das mais interessantes a respeito do instituto, haja vista que foi instituído, paralelamente a vários outros

²⁷ Disponível em: <http://www.idisa.org.br/site/download/sumulavinculanteTJMG.pdf>. Acessado no dia 28 de maio de 2008.

instrumentos já mencionados, com o claro intuito de permitir, primeiro, uma uniformização de pensamento e verticalização de entendimento sobre temas constitucionais, situação esta que, num segundo momento, deságua na redução de recursos protelatórios e no tempo de tramitação das causas postas para apreciação do Poder Judiciário.

É fato que a insegurança jurídica existe, uma vez que a magistratura, em inúmeros casos, decide de forma contraditória e conflituosa. Isto impossibilita a determinação prévia do resultado de uma demanda. Tal determinação prévia não é obrigatória ou necessária, ainda que contra uma lesão ou ameaça de lesão a direito constitucionalmente assegurado. Mas a súmula vinculante, na medida em que não permite decisão conflitante, conduz à consolidação do entendimento atualizado sobre determinados temas, o que determina, em última análise, maior credibilidade ao próprio Judiciário.

É óbvio que somente o tempo poderá dizer o quanto a súmula vinculante terá contribuído para tais desideratos, mas certamente já mostra uma evolução de pensamento e, principalmente, de cultura, agora com maior racionalização do processo e do fim a que ele se propõe, que é a pacificação social.

E, quanto ao efeito prático da súmula vinculante, surge a grande dúvida, ante a própria disposição do § 3º, do art. 103-A da Constituição Federal: o ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar poderá ser objeto de reclamação ao Supremo Tribunal Federal o que não contribui para o desafogamento da Corte Suprema.

Com esta previsão legal, cria-se uma competência originária de natureza “disciplinar” que, dadas a renitência, teimosia e contumácia atual do Estado e da sociedade brasileira em descumprir decisão judicial, é capaz de inviabilizar o funcionamento do Supremo.

Talvez tentando corrigir a impropriedade criada com o citado § 3º do art. 103-A da Constituição, o legislador ordinário, ao editar a Lei n. 11.417/2006, que regulamentou o instituto da súmula vinculante, abriu espaço para a impugnação pelas vias ordinárias.

O art. 7º da citada lei estabelece que, da decisão judicial ou ato administrativo que contrariar enunciado de súmula vinculante negar-lhe vigência ou aplicá-lo indevidamente, caberão, além da reclamação ao Supremo Tribunal Federal, os recursos ou outros meios admissíveis de impugnação.

Logo, uma vez havendo ofensa ao enunciado da súmula vinculante, poderá o jurisdicionado, por exemplo, agravar da decisão interlocutória que assim se manifestar, apelar da sentença contrária à orientação superior, ou mesmo valer-se da própria reclamação ou do mandado de segurança contra o ato administrativo que não a observar.

Resta-nos, como dito acima, aguardar a eficácia prática da súmula vinculante como fator de aceleração da prestação jurisdicional.

3. CONCLUSÃO

É cediço que o Estado exerce três funções básicas, decorrentes da divisão de seus poderes. Desta forma, o ente público se manifesta por meio dos atos de legislar, administrar e julgar.

Este último ato, o de julgar, decorre do poder-dever do Estado em prover a solução dos conflitos de interesse que nascem no seio da sociedade, uma vez que há muito tirou do particular, como regra geral, o direito de exercer a autotutela.

Esse poder-dever de “dizer o direito” é exercido pelo Poder Judiciário, sendo assegurado pela Constituição Federal a todo cidadão que ninguém será processado e nem sentenciado senão pela autoridade competente (art. 5º, inciso LIII), bem como ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, inc. LIV).

Assim, percebe-se que todos têm direito à prestação jurisdicional por parte do Estado, o qual, no exercício da função de julgar, promoverá os meios necessários para que nenhuma lesão a direito ou ameaça a este seja privada de apreciação pelo Poder Judiciário (art. 5º, inc. XXXV).

O exercício de tal encargo, contudo, deve ser feito de modo a atingir garantias constitucionais e os princípios que regem a administração pública, pois, em última análise, deságua na busca pelo bem comum.

O art. 5º, inc. LXXVIII, da Constituição Federal, por sua vez, estabelece que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, o que encontra eco nas disposições do art. 37, *caput*, da Carta Magna, no sentido de que a administração pública obedecerá, dentre os princípios, ao da eficiência.

Do estudo realizado, percebeu-se que, para que o Poder Judiciário atinja os objetivos acima citados, é necessário que exista uma verdadeira reforma, tanto no aspecto legal-processual e organizacional quanto, principalmente, no aspecto cultural daqueles que operam o direito, sejam eles servidores, magistrados, promotores, defensores públicos ou advogados.

A Constituição Federal de 1988 afigura-se como produto de um período pós-ditadura, em que se buscaram estabelecer garantias e direitos básicos ao cidadão. Tal fato resultou numa maior demanda para o Poder Judiciário, porque passou a ser possível questionar, sem medo de represálias, as ações ilegais ou abusivas do Estado. Além disso, despertou o povo para a possibilidade e a necessidade de lutar por seus direitos e de se defender das agressões injustas a que viesse sofrer.

O Poder Judiciário, durante décadas, foi arcaico e pouco profissional no tocante à gestão de seus recursos humanos e materiais. Este fato, aliado à crescente demanda, resultou num imenso contingente de ações sob sua tutela, mas que não tinham eficácia, em razão do tempo de sua tramitação.

Ao longo dos anos, experiências foram desenvolvidas em todos os aspectos, com o intuito de reduzir o tempo de duração de um processo, de sorte que, como visto neste trabalho, alterações legislativas foram efetuadas e mecanismos, criados, buscando atingir o desiderato de uma prestação jurisdicional mais ágil.

Vimos que procedimentos foram simplificados e instrumentos foram colocados à disposição do magistrado, para que este busque dar efetividade às suas decisões e garanta a qualidade da resposta estatal ao litígio posto à apreciação.

É evidente que várias medidas implementadas recentemente ainda serão objeto de análise e aferição de sua eficácia prática no tocante à redução do número de processos em tramitação, e mesmo de seu tempo de duração, uma vez que as informações acerca do impacto quantitativo no âmbito dos tribunais ainda não foram divulgadas.

Fator importante a considerar, como observado neste estudo, é que algumas medidas e instrumentos têm destinação específica aos tribunais superiores, Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça. Muitas vezes, os feitos passavam, nessas instâncias, mais tempo que nos estados, dado o elevado número de processos que lá tramitam indevidamente e que tratam de temas com jurisprudência pacificada e sem relevância social que justifique, por exemplo, intervenção da Corte Constitucional.

Tenho como de extrema relevância observar que a racionalização do processo e a instrumentalização de medidas que visem à redução do tempo de tramitação de um processo não podem ser tidas, por si só, como suficientes para sanar este mal que assola o Judiciário: o excesso de tempo e de ações.

Para se reduzir o tempo do processo, é preciso que exista uma conscientização dos atores do processo, ou seja, de todos os envolvidos direta ou indiretamente com a atividade jurisdicional, no sentido de que atuem de forma proba, sem o intuito protelatório, mas com o compromisso de prestar um serviço de qualidade à comunidade.

Não se pode admitir que um serviço de alto custo para a sociedade seja prestado de forma amadora, do ponto de vista organizacional. Deve-se buscar cada vez mais a profissionalização da gestão dos recursos, por meio da visão global e gerencial dos magistrados e dirigentes do Poder Judiciário.

O trabalho em questão nos mostra que está ocorrendo uma mudança de mentalidade e de atitude em relação à qualidade da atuação do Judiciário, o qual tem se mostrado sensível aos anseios da sociedade neste objeto de dar a correta destinação ao dinheiro que nele é empregado, com a racionalização do processo e a adoção de uma postura “empresarial” em relação ao volume de serviços.

A adoção de mecanismos processuais e extraprocessuais de aceleração da prestação jurisdicional deve ser a todo instante lembrada pelo julgador, o qual se orientará no futuro por uma visão de planejamento de ações estratégicas e capazes de otimizar a produtividade.

Contudo, a busca pela celeridade da prestação jurisdicional não pode tirar o foco do principal, o próprio ato de julgar. O tempo de tramitação de um processo é relevante e deve ser o mais breve possível, porém sem esquecer que uma boa decisão judicial também é aquela em que há análise detalhada e isenta, bem como a que se apresenta justa e promovente da pacificação social.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATHENIENSE, Alexandre Rodrigues. A justiça na era digital: substituição do papel pelo documento eletrônico. (Entrevista). Revista Jurídica Consulex – Ano XII. Nº 272. 15 de maio de 2008, pp. 6-8.

BACELLAR, Roberto Portugal. Juizados especiais: a nova mediação paraprocessual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

BARROS, Humberto Gomes de. Discurso de posse na presidência do STJ, em 7 de abril de 2008. Revista Justiça & Cidadania, ed. 93, abril de 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição Federal. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comarca de Jucurutu (RN) profere sentença em menos de 24 horas. Notícia publicada no dia 23 de maio de 2008. Disponível em <http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4039&Itemid=167>. Acesso em 5 de junho de 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Intimação eletrônica agiliza processos do CNJ . Notícia publicada no dia 6 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3972&Itemid=42>. Acesso em 3 de junho de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pauta Temática. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/pauta/pesquisarPautaTematica.asp>>. Acesso em 3 de junho de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo eletrônico é tema de mensagem do CNJ na abertura do Ano Legislativo. Notícia publicada em 2 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://www.infojus.gov.br/portal/ultimaver.asp?lgNoticia=24944>>. Acesso em 3 de junho de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF julga primeiras ações com repercussão geral nesta quarta-feira (30). Notícia publicada no dia 29 de abril de 2008. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=87900>>. Acesso em 3 de junho de 2008, às 10h 47min.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Manual do Usuário Externo. Processo Judicial Digital. Disponível em: <<http://www2.tj.ro.gov.br/projudi/informacoesExtras/manuais/DirecionalManual#entendendo>>. Acesso em 29 de abril de 2008.

COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. Código de Processo Civil Interpretado: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 6ª ed. rev. e atual. Barueri/SP: Manole, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio Eletrônico. Século XXI. Versão 3.0.

FUX, Luiz. A reforma do processo civil: comentários e análise crítica da reforma infraconstitucional do Poder Judiciário e da reforma do CPC. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Técnicas de aceleração do processo. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Tutela jurisdicional diferenciada: a antecipação e sua estabilização. Revista de Processo. n. 121, março de 2005. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2005.

GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. Como postular nos juizados especiais federais cíveis: atualizada até a Lei n. 11.419, de 19/12/2006, que trata do processo virtual. Niterói/RJ: Impetus, 2007.

Lei n. 11.187, de 19 de outubro de 2005.

Lei n. 11.232, de 22 de dezembro de 2005.

Lei n. 11.417, de 19 de dezembro de 2006.

Lei n. 11.418, de 19 de dezembro de 2006.

Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006.

Lei n. 11.672, de 8 de maio de 2008.

Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil).

MELO, José Tarcísio de Almeida. Súmula vinculante: aspectos polêmicos, riscos e viabilidade. Palestra proferida em 31/5/2007, na Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes – TJMG. Disponível em: <<http://www.idisa.org.br/site/download/sumulavinculanteTJMG.pdf>> Acesso em 28 de maio de 2008.

NERY JÚNIOR, Nelson. Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante / Nelson Nery Júnior, Rosa Maria de Andrade Nery – 10ª ed. rev., apli. e atual. até 1º de outubro de 2007. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

XIMENES, Júlia Maurmann. O instituto da repercussão geral: reflexões teóricas. Revista Jurídica Consulex – Ano XII – Nº 272, de 15 de maio de 2008.

JUSTIÇA: IMPREVISIBILIDADE E PARADOXOS



Eliseu Fernandes de Souza

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia pela vaga do 5º Constitucional da OAB, compõe a 1ª Câmara Especial do Tribunal de Justiça, 1º vice-decano do TJ/RO, presidente da comissão de jurisprudência do TJ/RO, ex-diretor da EMERON (1992/1993).

Sumário

Justiça: imprevisibilidade e paradoxos. Bibliografia.

Nosso sistema jurídico moderno, no dizer de Mauro Capelletti, sob qualquer aspecto, não está imune à crítica e, por isso, é necessário saber-se a que preço e a benefício de quem funciona.

O mestre italiano externou certo incômodo com o que chamou de invasão sem precedentes dos domínios do direito por sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, economistas e psicólogos, dentre outros. Asseverou, contudo, não pretender opor-se a essa invasão, mas que deveríamos respeitar suas opiniões, reagindo a elas de forma criativa, por isso, a par do funcionamento do sistema jurídico, poderíamos ter tais críticos, oriundos de outras ciências, como aliados na luta por um projeto de efetivo acesso à justiça.

Salienta ser difícil a definição, mas que se deve compreender na expressão acesso à Justiça a postura de duas finalidades básicas

do sistema jurídico posto pelo aparelho estatal à disposição dos cidadãos, de forma acessível a todos.

Ao que se depreende de sua assertiva, CAPELLETTI pretendeu estabelecer a compreensão da efetiva possibilidade de qualquer cidadão postular em juízo, sem dificuldade, e obter a resposta do pedido em tempo razoável, e com deliberação eficiente, aliás, princípio constitucional inerente ao serviço público.

É preciso salientar que essa reflexão foi externada pelo eminente jurista italiano antes da criação dos juizados especiais no Brasil, idealizados e postos à disposição dos cidadãos, com a finalidade de simplificar e facilitar o acesso aos serviços públicos da justiça. Contudo, parece-me ainda muito atual sua angústia.

É que o Poder Judiciário, com seu sectário formalismo, de regra, necessário, mas às vezes excessivo, mantém-se como sói acontecer no serviço público, com deficiência, conquanto o clamor da necessidade de vazão à demanda reprimida, que se avoluma nos escaninhos do Judiciário, inclusive dos juizados especiais que se veem descaracterizados por não conseguirem cumprir a contento a finalidade a que foram idealizados. Em decorrência, não é raro verem-se casos cuja solução não demandaria mais que 30 dias, com audiências agendadas para cerca de um ano.

O Código de Processo Civil, como a Constituição, transforma-se “em colcha de retalhos”, sem apresentar, a meu ver, efetivamente, uma solução insofismável à eficiência da provisão jurisdicional.

A bem dizer, a intenção tem sido das melhores, isto é, diminuir a burocracia do sistema processual e melhor concretizar a resposta por um serviço de efetivo resultado da justiça; contudo, parece prevalecer a máxima de que o homem não confia no homem, e, por isso, o processo precisa passar por três juízos diferentes para se ter decisão judicial com eficácia definitiva.

A moderna legislação modificou parte do processo, mas preservaram-se canais de subterfúgio e recursos intermináveis das decisões do condutor do processo.

Nesse contexto, temos o exemplo do agravo de instrumento, cuja interposição foi retirada do primeiro grau a se fazer diretamente nos tribunais. No entanto, estabeleceu-se que o agravante deverá informar ao juízo da causa, acerca do recurso, juntando perante ele cópia da petição; poderá o relator ao recurso negar seguimento quando for manifestamente inadmissível ou contrariar a jurisprudência dominante; poderá convertê-lo em retido, cabendo dessa decisão agravo interno; se o relator não o admitir ou negar-lhe seguimento, mandará o agravo à retenção nos autos da causa.

Há quem entenda, contudo, caber impugnação a essa decisão por Mandado de Segurança! Devo dizer que já vi concessão de Mandado de Segurança no tribunal contra decisão recorrível, a fim de determinar ao relator dar seguimento a agravo que extinguiu por sua manifesta improcedência, o qual, a final, no julgamento perante o colegiado, não fora sequer conhecido, pelos mesmos fundamentos da decisão monocrática impugnada.

Sim. A parte pode ainda interpor recurso especial da decisão final do Agravo de Instrumento, perante o Presidente do Tribunal que, se o admitir, o remeterá ao Superior Tribunal de Justiça que, bem ou mal, poderá dar-lhe provimento, cabendo dessa decisão embargos de declaração, e, em seguida, poder-se-á eventualmente interpor embargos infringentes, não estando de tudo afastada a hipótese de novos embargos de declaração sobre essa última decisão.

Então, tudo recomeçará com nova possibilidade de retorno do processo à instância superior, agora já em razão do mérito da causa, sem embargo da hipótese de suspensão do processo se houver multiplicidade de recursos; isto é, se possuírem idêntica fundamentação em questão de direito, pendente no Superior Tribunal, a teor do art. 543 CPC, malgrado a inoportuna inovação inserida no seu § 4º pela Lei n.11.672/08.

De notar-se que, a um só tempo, a lei processual civil reformulou o processamento do agravo, com vistas não só a imprimir maior celeridade, mas, sobretudo, no intuito de reduzir o acúmulo

de recursos impertinentes nos tribunais. Todavia, o que se tem visto é a pouca utilização das facilidades trazidas pela lei processual, tanto quanto sua subversão, muitas vezes tributada à mera vaidade, a exemplo das decisões reiteradas que serviriam ao fim de propiciar o julgamento monocrático, mas que têm oferecido resistência a alguns relatores, à conta da possibilidade de impugnação por agravo interno e regimental.

Com efeito, penso haver-se estabelecido certa perplexidade em face da incerteza do resultado, que perdura até o fim da maratona do processo, motivando, por isso, dúvidas se efetivamente houve eficácia nas alterações do Código de Processo Civil.

Referi-me especialmente ao agravo de instrumento, que deveria ter solução em 30 dias. Decerto não se há de negar algum progresso nessas alterações da lei processual, porém muito pouco significativas, ao fim do princípio da eficiência do serviço público da justiça.

Disso decorre que, malgrado a boa intenção, tais alterações ainda não desvendaram o enigma dos entraves da justiça e sua ontológica morosidade, principal causa ou síndrome da presunção de impunidade, quando se lida, no processo civil, especialmente com as ações civis públicas, e, no criminal, com os crimes de corrupção, improbidade, etc.

Em verdade, no processo penal há um despautério inaceitável, sem embargo de importantes criações da jurisprudência em relação à concepção de justiça.

É velada a tendência excessiva de se construírem teses ou fundamentos venturosos, com certo pretexto, a fim de reconhecer direitos à pessoa do delinquente, à conta do seu status social, em detrimento da sociedade vítima, postura que estimula recursos, *habeas corpus* e subterfúgios, que sugerem expedientes insólitos, tudo em nome da sectária vulgarização do princípio da presunção de inocência, a que se dá prioridade em detrimento de outros princípios constitucionais relevantes e de abrangência social.

A esse fim, tem-se proporcionado ímpeto à delinquência. Veem-se, então, decisões de instâncias superiores, em determinadas circunstâncias, causando verdadeira imolação à eficácia e ao prestígio das instâncias aquém.

Ora, não há razoabilidade em fazer-se tábula rasa do resultado de processo, no qual se efetivou cuidadosa instrução, sob a concretização do juízo natural, com a produção de prova necessária sob o contraditório e a ampla defesa; sentença exarada sob o eco da verdade real dos fatos, devidamente reexaminada em recurso perante o Tribunal de apelação, que a mantém, reconhecendo provada a autoria, a materialidade, e bem aplicada a dosagem da pena. No entanto, não se pode executar a sentença por se presumir inocente o réu, conquanto julgado mediante o devido processo legal em duas instâncias. É um paradoxo dantesco.

Em verdade, em tais circunstâncias o que se caracteriza é a presunção de culpa, pois, se houve a celebração do rito e procedimento do devido processo legal, com ampla defesa, julgamento em duas instâncias, a presunção só pode ser de culpa, por tornar-se *juris tantum* a inocência e remota a possibilidade de reforma da decisão.

Decerto, não desconheço ser a presunção de inocência um princípio constitucional, de regra, mas toda regra tem exceções e deve ser examinada à luz de suas circunstâncias. Não quero com isso anatematizar o princípio da presunção de inocência, mas impõe-se a advertência de não ser razoável blindá-lo como conceito sectário, sobretudo no confronto com outros princípios constitucionais de igual ou maior relevância, como, v.g., o da moralidade, na concepção pública.

Disso decorre que tais questões fomentam o anseio por uma justiça sem adjetivos. E disso se infere que o acesso à justiça não se resume a só disponibilidade e facilitação do ingresso do pedido em juízo, mas, sim, à certeza da finalização do processo com o devido respeito à dignidade do cidadão. Isto é, com a obtenção de uma resposta ágil e eficiente.

Saliento, a bem da verdade, que não estou a maldizer o processo como instrumento de ordem constitucional, por meio do qual

se garante o contraditório e a plena defesa. Compreendo o processo como instrumento de garantias constitucionais e, se conduzido com eficiência, com uma tramitação segura de modo a evitar impugnação que resulte nulidades e recursos protelatórios, observando seus restritos fins, tem-se aí o vetor fundamental à efetividade da prestação jurisdicional e à celebração do acesso à justiça.

O Desembargador Cândido Dinamarco, quando escreveu “A Instrumentalidade do Processo”, lembrou-nos de que o sistema processual, como instrumento, guarda perene correspondência com a ordem constitucional a que serve, inclusive, acompanhando-a, nas mutações por que passa.

Contudo, nessa concepção é imperativo estabelecerem-se objetivos e compromisso com a eficiência da provisão jurisdicional, princípio constitucional, de forma a administrar, dentre outras providências, a adoção de uma política judiciária que priorize o julgamento dos processos que efetivamente reclamem urgência e preferência, dentre os quais, necessariamente devem constar aqueles de maior repercussão, como os crimes de corrupção, improbidade administrativa, que, a meu juízo, têm caráter hediondo, e as ações civis públicas, por conterem relevante interesse público.

Hans Kelsen, ao escrever “O Problema da Justiça”, incomodado por não encontrar resposta satisfatória inerente à teoria pura do direito, a fim de responder a certas questões próprias à condição da existência social do indivíduo, afirmou: “Abri este ensaio com a pergunta o que é a justiça? Agora, chegando ao fim, percebo nitidamente que não respondi. Não sei, nem posso dizer o que é a justiça, a justiça absoluta que a humanidade está buscando”.

Pois bem. A par dessa concepção, penso despreziosamente que a justiça absoluta dá-se quando vem a tempo, com eficácia e na medida do direito de cada um.

Contudo, isso é o ideal que se persegue, e cuja realização depende da compreensão, pelo Estado brasileiro, de que o serviço da justiça é essencial, a fim de impulsionar a adoção de reforma da percepção dos conceitos éticos e morais, perpassando pela

reformulação dos valores da sociedade, de onde se originam seus representantes e servidores públicos, inclusive os juízes. Isso se impõe até para a plena aceitação de constituir a decisão judicial a vontade do Estado de direito e é, por si, inegociável.

Determinados réus, que gozam do injustificado privilégio de foro, lançam mão da prerrogativa como se fosse direito à impunidade, e quase sempre se dizem vítimas de perseguição.

Ora, não há como se fazerem cumprir os verdadeiros fins da justiça, sem tributar-lhe a relevância devida no contexto do estado de direito, na medida em que seja conduzida com dignidade, de forma a merecer o respeito que se lhe é devido, não permitindo filigranas que levem a beneficiar espertos, oportunistas e incautos.

Por isso, impõe-se ao Judiciário defender sua dignidade com independência, inclusive, nos casos excepcionais, substituindo o Legislativo, em suas omissões, por força do princípio dos poderes implícitos, que lhe outorga a ordem constitucional. Isto é, demarcar sua independência não só na operação de seus fins, mas também no âmbito de suas finanças, a fim de que se lhe aprovelem condições logísticas e materiais a permitir-lhe dar eficiência a seus serviços e fazer cumprir incontinenti suas decisões.

Disse Douglas North que “o desenvolvimento econômico, social e político dos países ocorre em conformidade com o desempenho de suas instituições. Quanto mais sólidas, mais desenvolvidas, pois a previsibilidade jurídica e a existência do estado de direito são fundamentais para o crescimento da nação sob todos os pontos de vista”.

Pois bem. Em nosso país, não se pode negar a imprevisibilidade das decisões da Justiça, por sua morosidade, motivada por diversas circunstâncias, dentre elas - não se pode ignorar - a relacionada à vaidade humana da pessoa do juiz que se revela, infelizmente, e não é privilégio dos magistrados de primeiro grau de jurisdição, alcançando os tribunais inclusive.

Primeiro, tem-se o mal endêmico do começo da carreira, que se convencionou chamar “juizite”. Esse sintoma quando ataca, e às

vezes perdura durante toda a carreira, leva a prestação jurisdicional a uma “síncope”, ao sabor da vaidade, da arrogância, da falta de bom senso, da falta de vocação; inclusive, percebem-se determinados indivíduos passarem a exercer a função como simples burocratas, trabalhando tão só pelo subsídio e pelo status do poder.

Some-se a isso o tormento da antipatia ou animosidade que às vezes se dá entre magistrado e advogado, a intolerância e a insensibilidade com a angústia da parte. Por isso, protela-se um simples despacho ou decisão, e o processo arrasta-se em repouso nas gavetas.

Pode ocorrer de se ver perdido o delimitar demonstrando evidência de lesão a direito ser indeferido, ou, em situações proporcionalmente inversas, à conta de não se diferenciar a impessoalidade, tanto quanto da confusão entre o dever de urbanidade com gentileza, liminares impertinentes às vezes são deferidas, sem um vislumbre sequer dos requisitos essencialmente necessários à pretensão, com um lastro de consequência inevitável, motivando mais um recurso e protelação.

Outro incômodo que aniquila a prosperidade do campo da justiça é o chamado academicismo, muitas vezes reflexo do ego vaidoso que necessita expressar a falsa cultura, de par com a prolixidade que transforma o singelo suficiente em complexo ineficiente; sim, porque para alguns o operador do direito precisa ser prolixo, rebuscado, sofista, hermético e ambíguo.

Disse Thomas Huxlei que a grande finalidade da vida não é o conhecimento, mas a ação.

É preciso enfatizar o estágio de degradação que vive a sociedade, exaltando inversão dos valores ético-morais, que são substituídos, por novos códigos de conduta, nem sempre dignos.

Com efeito, o Judiciário, embora não devesse, às vezes também se vê às voltas com tais percalços, que violam a fidelidade ao dever de ofício na gestão Pública.

Quando se têm determinadas posturas contrárias ao perfil necessário à figura do magistrado, como a dificuldade de separar ato

impessoal do interesse pessoal, tal comportamento inconveniente cria incerteza jurídica.

É preciso, então, combater o espírito de corpus, assim como controlar as vaidades no âmbito da instituição e realçar seus desígnios como tutora do equilíbrio das relações da sociedade, porto em que se atacam as angústias e a esperança do cidadão. Por isso há de se reverenciar a moral e ética, relegadas, nos últimos tempos, a uma concepção de somenos importância.

Ressalto, no entanto, que, embora pontualmente se venha constatando tal comportamento, não se pode dizer seja reflexo da postura adotada pela maioria e tampouco que integre o perfil de circunspecção, próprio daquele que se encontra investido do poder de dizer o direito e realizar uma provisão jurisdicional inquestionável e ansiada por todos.

É preciso mais cautela com as divergências nos tribunais, que, por vezes, podem representar o mero prazer de dissentir, tanto quanto com pedidos de vista impertinentes, feitos às vezes tão só com o intento de rebuscar, com cantilenas, a óbvia concordância com o relator, causando atraso no andamento do processo, quando se poderia fazer mera declaração de voto, sem comprometer a solução de continuidade de seu curso, em reverência à celeridade e efetividade.

Decerto não estou a generalizar. Bem se sabe haver divergências que dão o necessário rumo e juízo consistente ao julgamento e acabam vencedoras. Pedidos de vista há que constroem o verdadeiro caminho da decisão. O que não se pode aceitar é o canto da vaidade, o intento desprezível prejudicial à dinâmica do processo.

Não se justificam, a meu ver, determinadas reformas de decisões nos Tribunais, às vezes à conta de questões processuais sem relevância por ausência de prejuízo, ou por entendimento diverso, nem sempre coerente e razoável, que parecem ao só fim de, por mero prazer, desconstituir decisão do juízo aquém.

Saliento, ademais, o caso do abominável estilo “rococó”, com floreios de teses, argumentos e citações verdadeiramente inúteis

frente a singela evidência de se dizer o direito com eficiência e efetividade parecendo evidenciar intenção de exhibir conhecimento com argumento nem sempre auspicioso e relevante.

Com efeito, é preciso repensar a verdadeira postura da função judicante a fim de que haja maior previsibilidade, e a instituição não permaneça depositária insensível de assombroso acervo de processos, dentre os quais aqueles decorrentes da corrupção e da improbidade, por anos a fio sem julgamento, tampouco que se transforme, por sua morosidade, em verdadeiro salvo-conduto a delinquentes, permitindo-lhes a permanência ou renovação de mandatos a frente de seus cargos nos negócios públicos, como se se tratasse de interesse particular, às vezes agindo com mais requinte, malgrado a possibilidade de o retardamento do curso da prestação jurisdicional implicar perda do poder de punir do Estado, pela prescrição. E assim tais indivíduos vão construindo seus (castelos) sobre o olhar compassivo da justiça lenta.

Lembro ainda não ser o descaminho privilégio só de outras hastes públicas, pois tem atingido também o âmbito do Judiciário, como se têm noticiado alguns casos que põem em dúvida a imparcialidade, com venda de sentenças, liminares, facilitação por advocacia administrativa, dentre outras mazelas, comportamento incompatível com os desígnios da magistratura, posturas que precisam ser extirpadas por rigorosa investigação, com isenção e sem espírito de corpus, a fim de que a instituição, já marcada pela pecha da morosidade, não ganhe também o atributo do descrédito, passando a ser alvo de desmoralização.

Se o serviço público da justiça é, para quem dela necessita, tão relevante quanto o dá saúde, é preciso compatibilizar e equacionar, em definitivo, sua situação orçamentária e financeira, tormento constante em decorrência da incompreensão ou ignorância daqueles que têm o dever de municiá-la, a fim de viabilizar as condições necessárias a seu razoável funcionamento, com a prestação jurisdicional, em tempo e celeridade que se espera.

Sem dúvida essa é uma outra questão a contribuir também para o emperramento dos serviços da justiça, sobretudo nos Estados,

e que precisa ser resolvida de modo a não deixar, como se vê acontecer, a instituição quase sempre refém do executivo.

Em conclusão, há de se salientar que a ordem jurídica estatal estabelecida pela Constituição necessita de ampla previsão, pois sua função social consiste em determinar ou direcionar o processo de criação das normas.

Assim, se a função da jurisdição é constitutiva, a sentença judicial cria uma nova relação, concretizando o fato, situação desejada pelo legislador, portanto, deve construir de forma eficiente a realização dos fins sociais do Estado.

BIBLIOGRAFIA

CAPELLETI, Mauro. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.

DINAMARCO, Cândido. A Instrumentalidade do Processo. São Paulo: Malheiros Ed., 2005.

KELSEN, Hans. O Problema da Justiça (Tradução J. Batista Machado). São Paulo: Editora Martins Fontes, 1993.

APLICAÇÃO DO REGULAMENTO DAS CORREIÇÕES: FATOR DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO JUDICIAL



João Adalberto Castro Alves

Juiz de Direito, titular da 2ª Vara de Família de Porto Velho/RO. Especialista em MBA em Poder Judiciário e mestrando em Poder Judiciário pela FGV.

Sumário

Introdução. 1. Histórico das correições e das corregedorias. 2. Funções da correição e da corregedoria. 3. Gestão pública. 4. Gestão estratégica. 5. Correição judicial como instrumento coadjuvante da Gestão Administrativa do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Conclusão. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

As transformações e evoluções ocorridas nos dias atuais levam a crer que a sociedade urge por serviços de qualidade, e não seria diferente com as instituições brasileiras. Mas sabe-se que essas instituições ainda estão em crise, por mais que existam pessoas que queiram reverter essa realidade. Essas crises se disseminam no Executivo (educação, sistema de saúde, Previdência Social) no Legislativo (Senado Federal dentre outros) da mesma forma no Poder Judiciário, como nos Tribunais de Justiça dos Estados. Cabe aos indivíduos, que estão inseridos nesse contexto, tentar reverter essas situações.

No Poder Judiciário, não são de hoje as reclamações quanto à lentidão da justiça, dentre outros aspectos que são motivos de protesto.

Esses pressupostos iniciais devem ser observados como uma necessidade de modernização na Administração do Tribunal de Justiça, haja vista que essa modernização estaria acompanhada diretamente na melhora da Qualidade dos Serviços Judiciais, visando ao aprimoramento das carências de gestão. Neste ponto, estaria a correição como ferramenta de gestão.

Com a institucionalização de uma política administrativa do Poder Judiciário, é imprescindível que haja o emprego das ferramentas de gestão visando ao aprimoramento do sistema de trabalho. Dessa forma, haveria a implementação de uma política voltada para a busca constante de uma melhor promoção nas atividades internas, com o intuito de disseminar a prestação da tutela jurisdicional de forma mais célere e efetiva, deve-se ter uma consequente melhoria na prestação jurisdicional, para um incremento qualitativo da administração do Poder Judiciário¹.

Assim, este estudo foi realizado no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e tem como objetivo verificar a prática das correições como ferramenta de gestão. Para alcançar este objetivo, fez-se necessário descrever a evolução histórica da prática das correições; diagnosticar quais os benefícios que esta traz para a gestão do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia; demonstrar qual o entendimento dos juízes quanto à prática das correições e por fim sugeri-las como instrumento de fomentação para o desenvolvimento da qualidade dos serviços prestados.

A escolha do tema deu-se em função de desejar investigar a seguinte problemática: As correições auxiliam no desempenho da gestão de qualidade, colaborando para a celeridade da justiça?

Mediante esse problema levantado, pode-se constatar, através de leituras de artigos científicos e doutrinas, que esse tema

1 BOSSAY, Rubens Bergonzi. Conjunto de Práticas de Gestão. In: A REFORMA Silenciosa da Justiça. Organização: Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: 2006, p.303-25.

não foi tratado exaustivamente em outros textos, sendo um assunto relativamente novo. Assim, está consubstanciado em uma viabilidade técnica para sua aplicação, bem como a existência de material bibliográfico e empírico para fornecer embasamento a esse trabalho.

1 HISTÓRICO DAS CORREIÇÕES E DAS CORREGEDORIAS

Em consonância com o atual estágio do conhecimento científico acerca do direito, pode-se afirmar que, desde os primórdios da humanidade, não poderia existir sociedade sem que paralelamente existisse o direito.² Justifica-se tal afirmativa no contexto em que, em todo aglomerado humano, por mais primitivo que seja, sempre houve e haverá conflito de interesses e de paixões, o que provoca desavenças as quais terão que ser resolvidas por alguém, eis que temos aí a figura do juiz.³ Portanto o direito em toda sociedade, exerce a função ordenadora, ou seja, coordena todos os interesses que se manifestam na vida social, com o intuito de organizar a convivência entre as pessoas visando à resolução de conflitos que se possam verificar entre os membros da sociedade.⁴

Na família – forma rudimentar da coletividade, o juiz é o pai. No clã, é o chefe, em cujas mãos se concentram, habitualmente, todos os poderes: é o rei, o general, o sacerdote, o legislador, o juiz.⁵

Quando o clã se torna mais numeroso, há o crescimento e a consequente complicação das relações na sociedade. O rei, em virtude desse crescimento, é absorvido por outras atividades, não podendo assim dirimir todas as questões conflituosas de seu povo, o que o fará delegar essa função a um preposto, qual seja a entidade do juiz.⁶

2 CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. Teoria Geral do Processo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.19.

3 GUIMARÃES, Mário. O Juiz e a Função Jurisdicional. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p.20.

4 CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. Op. cit., p. 19.

5 GUIMARÃES, Mário. Op. cit., p. 20.

6 Idem, ibidem.

A tarefa da ordem jurídica é exatamente a de harmonizar as relações sociais intersubjetivas, a fim de ensejar a máxima realização dos valores humanos com o mínimo de sacrifício e desgaste. O critério que deve orientar essa coordenação ou harmonização é o critério do justo e do equitativo, de acordo com a convicção prevalente em determinado momento e lugar.⁷

Num primeiro momento, o juiz era mero auxiliar do monarca que, em seu nome e por sua delegação, distribuía a Justiça, sempre sob sua dependência. Posteriormente, ele viria a adquirir prestígio e autoridade para julgar o próprio rei, tornando-se, então, poder autônomo, cuja força seria canalizada, não para a vontade do governante, mas para a soberania de toda a nação.⁸

Nos dias atuais, só há de se considerar democrático o regime político fundado na soberania popular e que possua, como base objetiva, o respeito integral aos direitos fundamentais da pessoa humana. Será inatingível o respeito integral aos direitos do homem, caso o poder político supremo não pertença ao povo. É neste contexto que o Poder Judiciário, há de ser estruturado, para que possa atuar como órgão regulador dessas exigências⁹.

Desde o século XIX, Olegário Herculano da D'Aquino de Castro¹⁰, tem posição concordante:

Nem há entre as instituições humanas outras que mais estreitamente se liguem aos interesses sociais; a administração da justiça é tão necessária para a vida do cidadão como é indispensável a ordem para a conservação da sociedade, na deficiência de meios próprios para resguardar seus direitos, na contingência de males que é seu dever evitar, vê-se o homem na necessidade

7 CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. Op. cit., p. 19.

8 GUIMARÃES, Mário. Op. cit., p. 22.

9 COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no regime democrático. In: Cidadania e Justiça. Revista da AMB, ano 7, n. 13, 2004.

10 CASTRO, Olegário Herculano D'Aquino; *Practica das Correições ou Comentário ao Regulamento de 2 de outubro de 1851*. Rio de Janeiro: Em Casa dos Editores-Proprietários, 1862, p. 10-1.

de recorrer de contínuo à ação da autoridade para que não venha a sofrer em sua liberdade, segurança ou propriedade violentamente acometida pela perversidade, ambição ou ignorância de seus semelhantes.

No Brasil, até a proclamação da independência, em 1822, a Justiça esteve diretamente vinculada a Portugal. Somente após este período é que houve uma mudança, não só na Justiça, mas também no estudo do direito. Contudo, apesar de a Constituição Imperial ter assegurado independência ao Poder Judiciário, outros dispositivos da mesma lei fundamental garantiam que tal atributo era relativo, haja vista que o Imperador, no uso de seu Poder Moderador, poderia suspendê-los e que a sua remoção era permitida, mesmo que na forma da lei.¹¹

A transformação vivenciada pelo Poder Judiciário brasileiro inicia-se após a Proclamação da República, em 1889. Tomava-se como objetivo que o Judiciário se tornasse realmente um terceiro poder, convertendo-o no guardião das liberdades públicas e dos preceitos constitucionais, em invés de mero órgão que expressa a legislação vigente.¹²

Mas era preciso que se inspecionassem os atos dos juízes de direito, escrivães e demais agentes da justiça pública, a fim de que se tomassem medidas necessárias à prevenção e à repressão dos erros e abusos cometidos.¹³

Assim, este capítulo abordará o histórico das corregedorias e das correições, contudo primeiramente se comentará o Direito no Brasil.

1.1 Direito no Brasil

A história da justiça no Brasil é diretamente ligada a Portugal, pois a organização judiciária da monarquia portuguesa foi transportada para o Brasil.¹⁴

11 FREITAS, Vladimir Passos de. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma constitucional e conselho nacional da magistratura. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). Corregedorias do Poder Judiciário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p.41.

12 Idem.

13 CASTRO, Olegário Herculano D'Aquino. Op. cit., p. 10-1.

14 GUIMARÃES, Mário. O Juiz e a Função Jurisdicional. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 31.

O Ministro Mário Guimarães¹⁵ afirma que:

A organização judiciária da Monarquia portuguesa [...] transportou-se para o Brasil. Juízes da terra, juízes de fora, almotacés, a Casa da Suplicação do Rio de Janeiro, nós os tivemos, no Brasil colonial. De todas as autoridades a de que mais prestígio gozou e que maiores benefícios proporcionou, foi o ouvidor, nomeado pelo donatário, na conformidade do que dispunha cada Carta Régia. Poderia ‘conhecer das ações novas a dez léguas de onde estiver e de apelações e agravos.

A partir do século XIII, Portugal dá início a um período de legislação escrita, a qual se traduziu pelas Ordenações do Reino, publicadas inicialmente no século XV e consideradas um monumento do Direito português legislado dessa época, pois tais Ordenações abordaram aspectos jurídicos empreendidos particularmente entre os séculos XIII e XIV. Na realidade, as Ordenações do Reino traduziram-se oficialmente nas compilações legislativas de Portugal, anteriores à codificação, e foram de suma importância as ordenações designadas como Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603), as quais trouxeram sempre no seu bojo um núcleo jurídico-político voltado ao poder, ao governo e à coroa, dando-lhes um caráter constitucional.¹⁶

Em 1595 assume o poder Filipe II, de origem espanhola, em razão de questões relacionadas com a linha sucessória. Em 1603 deu a Portugal uma nova legislação, as chamadas ordenações Filipinas que, no Brasil tiveram vigência até a proclamação do Código Civil, em 1916.¹⁷

As Ordenações Filipinas trouxeram, basicamente, um estatuto da organização político-administrativa de Portugal, deixando transparecer em todos os pontos a intervenção estatal, quando se tratava da economia, de uma maneira geral, e a centralização política e administrativa.

15 Idem.

16 FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit., pp. 17-19.

17 FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit., p. 18.

José Frederico Marques¹⁸ , discorrendo sobre o tema, anotou:

As Ordenações de D. Filipe II de Espanha resultaram de alvará de 5 de junho de 1595, com que aquele rei mandou reformar e codificar a legislação portuguesa então em vigor. A tarefa coube aos juristas Jorge Cabedo, chanceler-mor do reino, Pedro Barbosa, Paulo Afonso e Damião de Aguiar. A 11 de janeiro de 1603, eram promulgadas as Ordenações Filipinas pelo rei Filipe II de Espanha e I de Portugal. A revolução restauradora do povo português, de 1640 não conseguiu substituir o Código Filipino, pois D. João IV promulgou a lei em 29 de janeiro de 1643, com a qual confirmou e revalidou as Ordenações Filipinas.

À época, a estrutura judiciária no Brasil funcionava da seguinte maneira: nos centros urbanos mais importantes, atuavam os juízes ordinários, os quais eram eleitos pelo povo e passavam a integrar as Câmaras e conselhos municipais; já nos pequenos aglomerados urbanos, havia os juízes de vintena e, para que se garantisse o poder real e se fugisse da influência dos poderosos da região, existiam os juízes de fora, que eram nomeados pela Coroa.¹⁹

Na jurisdição de segundo grau, encontrava-se a Casa do Cível, a qual posteriormente foi substituída pela Relação do Porto, além da Relação da Índia. Em instância superior encontrava-se a Casa da Suplicação, a qual possuía 20 desembargadores que julgavam em duas mesas correspondentes às atuais Câmaras ou Turmas dos Tribunais.²⁰

Finalmente, a Lei da Boa Razão (1769) vem restringir a autoridade do Direito romano, das glosas, atribuindo-lhes um caráter subsidiário, pois passou a priorizar as leis nacionais e aquelas que se apresentassem fundadas no Direito natural, sem dúvida com o escopo

18 MARQUES, José Frederico. Manual de Direito Processual Civil. São Paulo: Saraiva, 1974, p.46.

19 FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit., p. 18.

20 Idem.

de beneficiar o rei, a despeito de ressaltar as leis do reino, tendo em vista o conteúdo predominante nas Ordenações Afonsinas – o poder do rei – extraído das leis imperiais do Direito romano, perpassando pelas Ordenações Manuelinas e mantido nas Ordenações Filipinas.²¹

Esse reflexo do uso da boa razão fez-se também presente no Direito brasileiro, para solução de pendências jurídicas, da mesma forma que em Portugal, elucidando-se *a boa razão*, por meio da Lei de 18 de agosto de 1769, parágrafo 9, e posteriormente, pela Lei de 28 de agosto de 1772 - Estatutos da Universidade de Coimbra, a qual reza: “são conformes à boa razão as leis romanas aceitas pelo uso moderno”.

Com a emancipação política trazida pela proclamação da Independência, longe de cortar os liames da ordem jurídica que nos prendia a Portugal, manteve-se por aqui, durante um longo período de tempo, a vigência das ordenações do Reino. A nação portuguesa já tinha se afastado delas, porém, o Brasil ainda era regido pelo vetusto Código de Filipe II.²²

A Constituição Imperial, promulgada em 25 de março de 1824, e leis subsequentes extinguíram alguns cargos existentes, embora algumas modificações fossem mais de nomes do que de funções, e buscavam dar garantias aos membros da magistratura. Essa constituição proclamou a independência do Poder Judiciário, o que segundo Cândido Mendes era uma independência ilusória, pois os juízes eram removíveis, embora declarados perpétuos.²³

José Frederico Marques²⁴ ressalta que:

No campo das instituições processuais civis, a sujeição às formas do direito comum perdurou íntegra até a promulgação do Código de Processo Civil de 1940, pois as leis e códigos, que até então haviam

21 MARQUES, José Frederico. Op. cit., p.46.

22 MARQUES, José Frederico. Op. cit., p.47.

23 GUIMARÃES, Mário. Op. cit., p. 31.

24 MARQUES, José Frederico. Op. cit., p.47.

existido, continuavam fiéis, em suas linhas básicas, ao procedimento romano-canônico do direito medieval.

Na fase que vai da Independência até a Proclamação da República, no campo da doutrina processual civil, entre nós, foi marcada pelo praxismo, assinalada pela acomodação das obras dos autores portugueses ao foro brasileiro.²⁵

1.2 Das Correções

O termo *corregger* é um termo antigo que significa literalmente eliminar erros, emendar. Em se tratando de linguagem jurídica quer dizer: a) realização de correição, ou seja, fazer exame ou vistoria nos expedientes e documentação de determinado órgão, com o intuito de acompanhar se os serviços estão sendo desempenhados com lisura e eficiência; b) reparação de dano ou realização de pagamento de indenização.

No âmbito do Judiciário, o termo correição significa a atividade de fiscalização exercida por meio de magistrados sobre os serviços auxiliares, a polícia judiciária e os presídios, incluindo-se a competência para aplicação de penas disciplinares aos serventuários.

Ainda, segundo Malta *et al.*²⁶, o termo correição pode ser definido como sendo o ato o fato que “consiste em impedir ou corrigir irregularidades praticadas pelos órgãos e serviços judiciários, que não possam ser reparadas mediante recurso previsto em lei”.

Roberto Davis²⁷ afirma que: “[...] correição é o meio utilizado pelos tribunais para prevenir, emendar ou desfazer erros e desvios praticados por juízes inferiores, no exercício da judicatura e por serventuários, na execução dos serviços cartorários.”

Trata-se de uma função encarregada de disciplinar, através da qual submete o correicionado, prevenindo, afastando ou emendando

25 Idem, p.49.

26 MALTA, Christóvão P. Tostes et al. In: Dicionário Jurídico, 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 248.

27 DAVIS, Roberto. Correição Trabalhista. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 1.

seus possíveis erros e desvios. O caráter disciplinar, neste caso, não é o de impor sanção ou castigo, o que, aliás, por vezes, tem acontecido.²⁸

Vladimir Passos de Freitas²⁹ explica que: “O título corregedor vem de regedor, ou seja, aquele que auxilia, dá assistência ao regedor. [...] Para que se entenda melhor a figura do corregedor é preciso que se estude antes a do regedor.”

A Casa de Suplicação é antecessora do Supremo Tribunal de Justiça e tinha como presidente o regedor. Além da presidência da Casa de Suplicação, cabia ao regedor a função de fiscalização dos Tribunais de Relação, os quais, no Brasil, foram sucedidos pelos Tribunais de Justiça³⁰.

Na Casa de Suplicação os desembargadores eram repartidos em mesas de Ofício, as quais correspondem, hoje, às atuais câmaras, onde eram decididos os casos de suspeição, concedia autorização aos desembargadores que tivessem dúvidas a levar o processo para casa. Tinham também o ofício de visitar as cadeias uma vez por mês, fiscalizar a ação dos advogados negligentes, impondo-lhes multas, tendo também o encargo de impedir a entrada de desembargadores no Tribunal armados e ordenar pagamentos.³¹

A definição de corregedor dada por Carvalho Santos³² é: “o magistrado com jurisdição extraordinária permanente sobre todos os juízes inferiores e serventuários da Justiça, com a atribuição de emendar-lhes os erros ou punir-lhes as faltas, ou abusos”.

Esta função é comumente defendida com base de que até mesmo o juiz, sendo o de maior hierarquia ou de melhor conceito, estando revestido da condição humana, não é um deus, nem tampouco um monstro sagrado que esteja situado acima do bem e do mal. Por estar nesta condição, de qualquer sujeito mortal, é passível de erro,

28 Idem.

29 FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit., p. 27.

30 Idem.

31 Ibidem, p. 28.

32 CARVALHO SANTOS, J. M. Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, v. 13, p. 147.

inclusive na aplicação do Direito, o que, por si só, já justifica a existência de corregedorias nos tribunais.³³

Nos primórdios da monarquia portuguesa, era o rei em pessoa quem fazia as correições, administrando justiça pelos lugares onde percorria, ou mandava delegados em seu nome para esse fim.³⁴

Posteriormente, passou a se fazerem correições por ordem imediata do rei, pelas provisões emanadas dos tribunais superiores em casos de sua competência; pelas relações nos distritos ou pelos corregedores da corte e das comarcas.³⁵

Até mesmo os Tribunais de Inquisição possuíam forma semelhante de controle interno, em que os desvios dos tribunais em relação às regras de conduta eram naturalmente denunciadas nas queixas dos perseguidos apresentadas ao Papa, fato que gerava incômodos aos organismos centrais em função de seus esforços para a imposição de disciplina à uma organização complexa, composta por mais de quatrocentas pessoas organizadas em grupos hierarquizados nas capitais de distrito, muitas vezes, distantes centenas ou até mesmo milhares de quilômetros umas das outras. Não obstante, verificaram-se desde o início frequentes conflitos entre os funcionários, sucedendo-se queixas e recursos dirigidos ao inquisidor-geral e ao Conselho.³⁶

Nestes casos, a prática correcional consistia em visitas em que eram instaurados inquéritos formais, na ocasião os funcionários eram interrogados pelo inquisidor. Após eram feitas vistorias em registros, livros de contabilidade, processos, atas de visitas aos distritos, os cárceres e os processos de nomeação de familiares, notários e comissários. Por vezes essas visitas poderiam levar anos, igualmente àquela realizada em Lima, no Peru, que durou de 1587 a 1596.³⁷

33 DAVIS, Roberto. Op. cit., p. 9.

34 CASTRO, Olegário Herculano. Op. cit., p. 215.

35 MARQUES, José Frederico. Op. cit., p. 216.

36 BETHENCOURT, Francisco. História das inquisições. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 188.

37 VIEIRA, Francisco Xavier Medeiros. Práticas das correições. Florianópolis: Lunardelli, 1974, p. 17.

No Brasil, até o ano de 1521, durante a vigência das Ordenações Afonsinas, a figura do corregedor pouca ou nenhuma influência teve no nosso direito, haja vista que o estágio de ocupação do território e de distribuição de Justiça era incipiente. Havia referências ao corregedor da corte e ao corregedor das comarcas, dizia-se que o primeiro deveria acompanhar a corte para onde ela se deslocasse, tomando conhecimento dos feitos e dos desembargos. Ao segundo, competia a atribuição de proceder às visitas às comarcas, onde fiscalizava as atividades dos tabeliães, determinava prisões e executava tarefas administrativas, tais como construção de muros e pontes.³⁸

Durante as ordenações manuelinas que tiveram em vigência de 1521 a 1603, o corregedor-geral da corte teve suas atividades especificadas com menções aos feitos civis e criminais. Os corregedores da comarca tomavam posse na Relação e assinavam o juramento; caso isso não ocorresse, o ato seria nulo e eles deveriam pagar às partes pelos danos que isso pudesse causar. Nessa época, não há notícias de atividades dos corregedores do Brasil.³⁹

A partir de 1603, com a entrada em vigor das Ordenações Filipinas as atribuições do corregedor passam a ser regulamentadas com mais clareza, afirma Vieira⁴⁰:

A função corregedora dos juízes, no Brasil, nasceu na fase das governadorias gerais, a segunda do período colonial, quando a nossa organização judiciária se regulava pelas ordenações Filipinas. Havia, além de corregedores, ouvidores-gerais, ouvidores de comarca, provedores, juízes de fora, alcaides, vereadores (uns nomeados pelo rei e outros eleitos pelos ‘homens bons’), todos representando a primeira instância.

De pouco, ou quase nada valeriam as leis, ainda que fossem as melhores editadas e adaptadas à realidade de um povo, caso no

38 FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit., p. 29.

39 FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit., p. 29.

40 Ibidem.

processo de sua execução não se houvesse o mais solícito empenho e minucioso cuidado, pois a felicidade de uma nação consiste nas boas leis, porém somente a prática e a fiel execução de seus preceitos legais produzirão esse importante resultado. Em função disto que, em 1676, se editou uma resolução na qual se afirmava que a administração da justiça e quietação pública não está inserida na multiplicidade das leis, mas em sua fiel observância.⁴¹

Após a Proclamação da Independência do Brasil, a Lei de 03/12/1841, em seu art. 26, dispensava novo tratamento ao regime de correições, mas somente dez anos mais tarde, com a sua regulamentação, é que efetivamente a matéria foi disciplinada.⁴²

O Regulamento das Correições, de 02 de outubro de 1851, previa discreta e eficazmente acerca da execução das leis criminais e civis, e o modo com o qual as autoridades deveriam cumprir seus deveres, prevenia que se reproduzissem graves erros e que se multiplicassem faltas, na maioria das vezes ocasionadas devido à falta de conhecimento ou à má-fé, colocava sob a fiscalização do juiz-corregedor os atos dos funcionários que pertenciam a sua jurisdição e proporcionava-lhe meios de instruir a tempo, corrigir e emendar erros produzidos na comarca.⁴³

Acerca deste regulamento, Antônio de Pádua Ribeiro⁴⁴, assevera que, na verdade, o Decreto 834, de 02/10/1851, baixado por Eusébio de Queiroz, dispunha sobre o Regulamento das Correições, cuidando minuciosamente da matéria, pois tratava do tempo e forma das Correições, bem como dos empregados a elas sujeitos, dos autos, livros e demais papéis que deveriam ser apresentados; tratava, também, das atribuições do juiz de direito em correição quanto ao criminal e ao civil, das penas disciplinares e da responsabilidade.

Os anos se passaram e a República foi proclamada, mas o tema não recebeu novas iniciativas. Somente em dezembro de 1930 é que o Interventor Federal no Estado de São Paulo, utilizando-se como base

41 CASTRO, Olegário Herculano D'Aquino. Op. cit., p. 214.

42 FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit., p. 30.

43 CASTRO, Olegário Herculano D'Aquino. Op. cit., p. 214.

44 RIBEIRO, Antônio de Pádua. Controle da Atividade Jurídica. RJTE, vol. 86, p. 11.

o Decreto Federal 19.398, de 11/11/1930, baixou o Decreto Estadual 4.786, que tratava do Regimento das Correições, fazendo com que o assunto, naquela unidade da federação, fosse atualizado.⁴⁵

Este decreto determinava que o corregedor-geral deveria ser nomeado pelo Governador, dentre os desembargadores do Tribunal de Apelação, ou seja, o Tribunal de Justiça. Versava também que as correições não tinham forma ou figura de Juízo e determinava que fossem feitas em cartórios, prisões e demais repartições, aí incluídos os abrigos e asilos. A Polícia Judiciária e o próprio Ministério Público estavam sujeitos à Corregedoria da Justiça. Dispunha, também, que ao corregedor era facultada a aplicação de sanções, dentre elas, a de impor prisão de até oito dias.⁴⁶

Com o passar dos anos, as atribuições das Corregedorias passaram a constar de códigos judiciários, leis estaduais, regimentos internos dos Tribunais ou atos administrativos editados por Conselhos da Magistratura ou, até mesmo, pelos próprios corregedores.⁴⁷

Hoje, o Corregedor, no exercício de suas atribuições, expede ofícios, recomendações, ordens de serviços e outros atos que visem à manutenção, modificação, otimização ou restabelecimento de procedimentos, práticas e formalidades, com vistas ao funcionamento normal e adequado das atividades forenses. Deve o Corregedor, também, inspecionar Juízos, Cartórios e Secretarias das Varas e Serviços Judiciários, emendando erros, irregularidades ou omissões, constatadas durante o exercício das atividades forenses, bem como buscar meios para eliminar abusos das autoridades judiciárias inferiores e de seus auxiliares.⁴⁸

1.3 Das Corregedorias

O termo corregedoria, na organização judiciária, pode ser empregado em dois sentidos, quais sejam, como órgão cuja

45 FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit., p. 30.

46 Idem, p. 31.

47 Ibidem.

48 DAVIS, Roberto. Op. cit., p. 3.

competência é fiscalizar a atividade dos serviços auxiliares, com o objetivo de obter eficiência administrativa na aplicação da justiça, ou também como o conjunto das atividades fiscalizadoras dos serviços auxiliares.⁴⁹

Nos dias atuais, o termo correição não se define como o poder de corrigir, consistente em julgar e castigar quem houvesse cometido uma falta, mas como o ato ou efeito do ato pelo qual o corregedor de justiça corrige ou emenda os erros, irregularidades, ou casos omissos encontrados, bem como os abusos, negligências ou faltas das autoridades judiciárias inferiores e seus auxiliares.⁵⁰

Desta forma, pode-se dizer que a Correição é o meio pelo qual os tribunais se utilizam para prevenir, emendar ou desfazer erros e desvios praticados por juízes inferiores, no exercício da judicatura, e por serventuários na execução dos serviços cartorários. Contemple-se, assim, uma função disciplinadora, a qual submete o correicionado, prevenindo, afastando ou emendando possíveis erros e desvios, valendo ressaltar que não há o sentido de impor-lhe castigo ou sanção como, por muitas vezes, tem se observado.⁵¹

O Ministro Antônio de Pádua Ribeiro⁵² destaca que a função da corregedoria é “a de zelar pela correta atuação dos órgãos judiciários e de resguardar o prestígio da Justiça.”

Plácido e Silva⁵³ corrobora com a seguinte afirmação:

[...] o corregedor ou qualquer outro órgão a quem estejam afetas as correições, pode mesmo sindicá-las sobre os erros, abusos, desrespeito e inversões tumultuárias de

49 FRANÇA, R. Limongi (Coord.). Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1977.

50 MARREY, Adriano (Coord.). Roteiro de Correições. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

51 DAVIS, Roberto. Op. cit., p. 1.

52 RIBEIRO, Antônio de Pádua. Op. cit., p. 335.

53 SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. Atualizações: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 25ª ed. Forense. Rio de Janeiro: 2005, p. 388.

atos e forma legal dos processos, *ex officio* ou em virtude de reclamações, provendo sobre estes casos o que for de Direito e de sua competência.

O Juiz, no desempenho dos poderes correicionais, deve proceder com constância, firmeza, discrição e prudência, devendo estar consciente de que não lhe compete anular ou reformar atos de que caiba recurso ordinário, pois sua função corretiva se limita à moralidade e regularidade do serviço, portanto não deverá intrometer-se na esfera jurisdicional.⁵⁴

Espantoso é o fato de que a instituição Corregedoria obteve um crescimento muito grande fora do âmbito do Poder Judiciário. Com o decorrer do tempo, diversos órgãos passaram a criar seus sistemas internos de controle, atribuindo-lhe o nome de Corregedoria. Na contramão desse crescimento, constata-se que o mesmo não aconteceu com as Corregedorias da Justiça. Verifica-se, até mesmo praticamente inexistirem obras para consulta acerca do assunto.⁵⁵

Nos dias atuais, na contramão de severas críticas doutrinárias, o instituto correicional resiste, obtendo bons resultados. Não obstante, porém, há de se reconhecer que alguns abusos, por sua conta, são praticados, algumas vezes, por aqueles que estão investidos do poder correicional.⁵⁶

Também há de se reconhecer que as desvantagens elencadas pelos seus inimigos são superadas em muito pelos benefícios que das correições resultam, merecendo, por este motivo, perdurarem até que outro método melhor aperfeiçoado de normatização das atividades judiciárias seja adotado.⁵⁷

1.4 Da Corregedoria do Tribunal de Justiça de Rondônia: Criação e Evolução

O primeiro Código de Organização Judiciária do Estado de Rondônia – COJE, foi o Decreto-Lei n. 8, de 25 de janeiro de 1982.

54 MARREY, Adriano (Coord.). Op. cit., p. VI.

55 FREITAS, Vladimir Passos de. Op. cit., p. 32.

56 DAVIS, Roberto. Op. cit., p. 10.

57 Idem.

Foi esse diploma legal que criou a Corregedoria da Justiça.

Dispunha o art. 18: “A Corregedoria da Justiça, órgão de fiscalização, disciplina e orientação administrativa, com jurisdição em todo o Estado, será exercida por um Desembargador, com título de Corregedor da Justiça, o qual poderá ser auxiliado por Juízes de Direito, os quais receberão o título de Juízes Corregedores durante o exercício de correição.”

O art. 23 do referido diploma legal (Decreto-Lei Estadual) tratou das atribuições do Corregedor da Justiça, dispondo – entre outras atribuições - que a ele competia: “V – exercer vigilância sobre o funcionamento dos serviços de Justiça, quanto à omissão de deveres e à prática de abusos, especialmente no que se refere à permanência dos Juízes em suas respectivas sedes e ao dever de manter conduta irrepreensível na vida pública e particular; VI – superintender e orientar as correições a cargo dos Juízes Corregedores; VII – apresentar ao Conselho da Magistratura, até 15 de dezembro de cada ano, relatórios das correições realizadas no curso do ano e cópias dos provimentos baixados;”

Em 3 de novembro de 1993, o Decreto-Lei Estadual Nº 8 foi revogado pela Lei Complementar Nº 94 – vigente até esta data e tratou do assunto nos seus art. 20 *usque* 30. Verifica-se, com a nova Lei, que foi dada nova designação ao órgão, passando a designá-lo como Corregedoria-Geral da Justiça, em lugar da anterior nomenclatura “Corregedoria da Justiça”.

A Lei Complementar 94/93 também inovou ao tratar em Capítulo próprio sobre as Correições. Nos art. 71 *usque* 80, dispôs-se sobre as Correições, especialmente: classificando-as como permanentes, ordinárias, periódicas e extraordinárias (art. 71). Prescreveu que as correições caberiam às seguintes autoridades: ao Presidente do Tribunal, relativamente a todos os serviços do segundo grau de jurisdição; ao Corregedor-Geral da Justiça em relação a todos os serviços do primeiro grau de jurisdição; e aos Juízes em relação à sua respectiva comarca ou vara (art. 72). Determinou a correição permanente pelos Juízes em

geral (art. 73). Determinou que o Corregedor-Geral promova correições em, no mínimo, 50% das comarcas a cada ano (art. 76). Dispôs que as correições ordinárias competem aos Juízes e determinou que elas fossem feitas anualmente (art. 77). Previu a realização de correição extraordinária pelos Juízes, quando ocorrer irregularidades praticadas por Juízes de Paz ou servidores da Justiça, podendo ser feita de ofício ou por determinação do Conselho da Magistratura ou da Corregedoria-Geral da Justiça (art. 78). Determinou que, quando se verificar irregularidades atribuídas a magistrados, a correição para saná-las será dirigida pessoalmente pelo Corregedor-Geral da Justiça (art. 79). Por fim, determinou a confecção de livro específico para registro de todas as correições realizadas (art. 80).

A LC 94/93, pelo seu art. 23, dispôs que a competência do Corregedor-Geral da Justiça fosse definida pelo Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

O § 2º do art. 22 preceituou que “Do resultado da correição extraordinária ou inspeção, o Corregedor-Geral da Justiça apresentará circunstanciado relatório ao Tribunal Pleno”.

Por seu turno, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça de Rondônia tratou apenas da competência do Corregedor-Geral da Justiça, não tendo tratado das correições em capítulo em separado, tal como fez a Lei de Organização Judiciária - COJE (Lei Complementar 94/93), supra-analisada.

Todavia, ao definir a competência administrativa do Corregedor-Geral da Justiça no art. 157, com trinta e três incisos, dispôs acerca das correições, destacando-se os incisos seguintes:

Art. 157 Além de outras atribuições decorrentes da lei e deste Regimento, compete ao Corregedor-Geral da Justiça:

VII - fiscalizar, em caráter geral e permanente, as atividades dos órgãos e serviços judiciários de primeira instância e do foro extrajudicial;

VIII - orientar e superintender a atividade censória de primeira instância;

IX - organizar o programa de correições gerais ordinárias, [...];

X - proceder às correições gerais ordinárias, anualmente, em pelo menos cinquenta por cento das Comarcas do Estado, sem prejuízo das correições e inspeções extraordinárias que entender necessárias ou forem determinadas pelo Pleno ou pelo Conselho da Magistratura;

XI - proceder, pessoalmente ou por delegação a juiz de direito investido de funções censórias, às correições extraordinárias [...];

[...].

XIX - apresentar ao Pleno, no correr do primeiro semestre, relatório circunstanciado do serviço das correições no ano anterior, mencionando as providências mais relevantes adotadas e sugerindo as que excederem de sua competência;

[...].

XXVII - determinar, nas correições a que proceder, quando necessária, a intervenção em cartório extrajudicial, designando interventor para responder pela serventia, quando o substituto também for acusado das faltas ou quando a medida revelar-se conveniente para os serviços, com ou sem afastamento do serventuário (Lei n. 8.935/94, art. 36);

[...].

XXXI - requisitar:

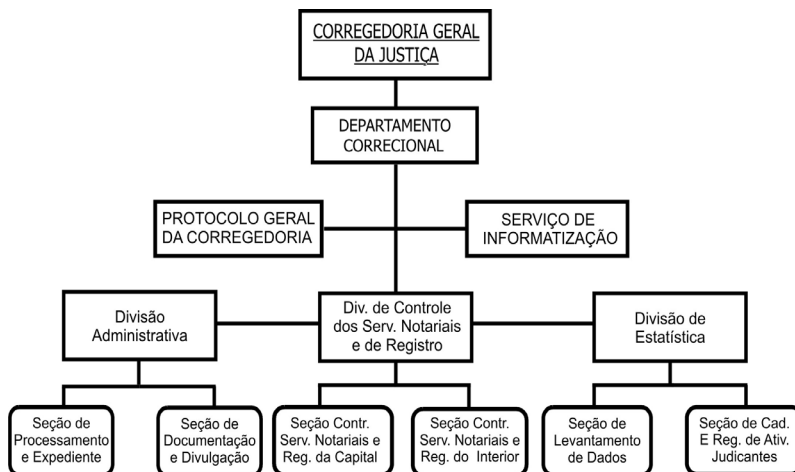
- a) de qualquer autoridade ou repartição pública, informações, cooperação e segurança necessária;
- b) da Presidência, os meios materiais necessários para o exercício de suas atividades;
- c) com exclusiva finalidade correicional, qualquer processo de instância inferior, despachando nos próprios autos ou instrumento apartado, para determinar providências ou instruções que julgar necessárias ao regular andamento dos serviços judiciais.

Especificamente sobre as correições, não houve relevantes acréscimos, relativamente àquilo que o Código de Organização Judiciária já havia disposto nos arts. 71 a 80. O Regimento Interno restringiu-se a detalhar e delimitar a competência administrativa do Corregedor-Geral da Justiça, perdendo o Tribunal oportunidade ímpar de bem regulamentar tão relevante instituto.

Ressalte-se que, apesar de algumas regras esparsas, que em linhas gerais previram expressamente a corregedoria do TJRO como órgão orientador e fiscalizador da Justiça Estadual (art. 20 da LC 94/93), nenhum dos diplomas disciplinou (regulamentou) ou detalhou pormenorizadamente a forma das correições, tampouco disciplinou a utilização dos dados apurados.

A estrutura atual da Corregedoria-Geral da Justiça conta com a estrutura de um Departamento Correicional, que se subdivide em: Protocolo Geral; Serviço de Informatização; Divisão Administrativa (Seção de Processamento e expediente e Seção de Divulgação e Documentação); Divisão de Controle dos Serviços Notariais e de Registro (Seção de controle dos serviços notariais e de registro da capital e Seção de controle dos serviços notariais e de registro do interior); e Divisão de Estatística (Seção de Levantamento de Dados e Seção de Cadastro e Registro das Atividades Judicantes).

Ilustração 1: Organograma da Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.



Fonte: Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

2. FUNÇÕES DA CORREIÇÃO E DA CORREGEDORIA

A função da Corregedoria, muito embora tenha como sua atividade principalmente reconhecida a de fiscalizar, é exercida dentro de um campo muito mais amplo. Ao examinar-se o conjunto normativo, atualmente em vigor em todas as regiões brasileiras, constata-se que a função corregedora, a qual se atribui à Corregedoria-Geral, integra, ao lado das funções fiscalizadoras, funções disciplinares, normativas e de administração em sentido estrito, as quais, na maior parte das vezes, se apresenta de forma interligada.⁵⁸

58 SOUZA, Maria Helena Rau de. Corregedoria na Justiça Federal. In.: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). Corregedorias do Poder Judiciário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 115.

As Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de Rondônia prescreve que: “7. A função correccional consiste na fiscalização das serventias judiciais e extrajudiciais e seus serviços auxiliares, bem como dos presídios, sendo exercida, em todo Estado, pelo Corregedor-Geral da Justiça, e, nos limites de suas atribuições, pelos juízes de direito”⁵⁹.

2.1 Função de Fiscalização

A função correccional propriamente dita ou a de fiscalização é exercida mediante o controle da atividade dos serviços e órgãos do Poder Judiciário de primeira instância, com o intuito de verificar o andamento dos processos, regularidade dos serviços, observâncias dos prazos, na busca de zelar pelo eficiente fluxo dos trabalhos da atividade judiciária.⁶⁰

Mesmo tendo caráter preventivo, a fiscalização pode ensejar que sejam feitas correções de atos ou procedimentos, sempre que verificado o seu desalinho com as normas pertinentes, ou, até mesmo, provocar a função disciplinar, caso haja indício de falta passível de punição. Para o exercício da atividade fiscalizadora, são utilizadas as correções gerais, ordinárias ou extraordinárias, as inspeções e as correções parciais.

2.1.1 Correções ordinárias

No caso da correção ordinária, cuja competência está a cargo do corregedor-geral e dos juízes, o objetivo é a constatação da regularidade da prestação jurisdicional e do bom funcionamento de todos os serviços afetos ao juízo, adotando-se de imediato, quando for o caso, de medidas e recomendações adequadas à eliminação dos erros ou omissões.⁶¹

Este tipo de correção tem como característica ser um ato rotineiro de fiscalização, o qual é via de regra previsto em prévia programação anual. No período em que se realiza este tipo de

59 RONDÔNIA. Diretrizes Gerais Judiciais. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Corregedoria-Geral da Justiça. Diretrizes Gerais Judiciais. Biênio 2004\2005, p. 9.

60 SOUZA, Maria Helena Rau de. Op. cit., p. 115.

61 Idem.

procedimento, não há a suspensão dos prazos processuais, interrupção da distribuição de processos, suspensão da marcação ou realização de audiências, o que visa evitar qualquer prejuízo à rotina de trabalhos da Vara inspecionada.⁶²

Nas correições ordinárias, são observados, em especial, o cumprimento dos prazos a que estão sujeitos os servidores e juízes, o cumprimento das precatórias, as publicações do expediente da Vara, o registro das cargas dos autos e respectivas cobranças quando ultrapassados os prazos, a conservação do patrimônio afeto aos serviços da Vara, o cumprimento de despachos judiciais e a regular remessa dos autos à instância superior.⁶³

As Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de Rondônia dispõe sobre a função correcional, na Seção II, 8.1 tem-se: “A correição ordinária periódica consiste na fiscalização normal, prevista e efetivada segundo estas normas e as leis de organização judiciária”⁶⁴.

2.1.2 Correições extraordinárias

As correições extraordinárias são atos de fiscalização motivados por informações ou denúncias de erros, omissões ou abusos, ocorridos em alguma Seção ou Juízo, atos esses que podem culminar com o prejuízo à prestação jurisdicional, o prestígio e a disciplina da justiça.⁶⁵

Nestes casos, o ato de fiscalização extraordinária pode ser realizado a qualquer momento. Para isso, são recolhidos todos os processos que se encontrem em poder dos advogados e do Ministério Público e, em regra, somente sendo suspensos os prazos processuais e as audiências, quando absolutamente indispensáveis ao contrário do que tem afirmado a doutrina.⁶⁶

Discorda-se do entendimento de que devam ser suspensos todos os prazos, audiências e o expediente destinados às partes e aos

62 Idem.

63 Ibidem.

64 RONDÔNIA. Op. cit., p. 9.

65 SOUZA, Maria Helena Rau de. Op. cit., p. 116.

66 Idem.

advogados, haja vista que tal procedimento contribui para retardamento do andamento processual, acarretando morosidade judicial desnecessária e prejudicando o jurisdicionado que não deu causa ao problema.

Nas correições extraordinárias, diferentemente das correições ordinárias, não é feita somente uma análise por amostragem, mas sim de todos os processos, por classe, sendo feita a anotação de todas as observações pertinentes ao seu andamento e a fase atual em que se encontra o processo. Com a finalização dos serviços, é elaborado um relatório circunstanciado de todas as atividades desenvolvidas, providências adotadas e medidas sugeridas ao respectivo Tribunal nos casos em que for excedida a competência do corregedor-geral, especialmente as relativas à apuração de possíveis faltas atribuídas aos magistrados.⁶⁷

No capítulo I, das Normas de Serviço da CGJ/RO, denominadas também de Diretrizes Gerais Judiciais, que expõe sobre os Magistrados, da Função Correcional e da Direção do Fórum, prescreve o item 8.2 que: “A correição extraordinária consiste na fiscalização excepcional, realizável a qualquer momento, podendo ser geral ou parcial, conforme abranja todos os cartórios e ofícios de justiça da comarca e presídios ou apenas algumas destas unidades de serviço”.⁶⁸

As correições extraordinárias deverão, também ocorrer, logo após o provimento do Magistrado Titular na Comarca ou Vara. Neste sentido Adriano Marrey⁶⁹ assevera que: “Sem prejuízo da correição anual, a que se acham obrigados os Juízes de Direito Corregedores Permanentes, deverá cada Magistrado Titular, logo após seu provimento em qualquer Comarca ou Vara, efetuar correição geral nos cartórios a ela sujeitos.”

Em concordância as Diretrizes Gerais Judiciais da CGJ/RO tem dispositivo similar, no item 18.1 “O juiz deverá efetuar no prazo máximo de 90 dias, salvo motivo de força maior, a correição do cartório de sua vara, remetendo cópia dos trabalhos à Corregedoria-Geral da Justiça”.⁷⁰

67 Ibidem.

68 RONDÔNIA. Op. cit., p. 9.

69 MARREY, Adriano (Coord.). Op. cit., p. 69.

70 RONDÔNIA. Op. cit., p. 10.

2.1.3 Inspeções

Em algumas Unidades da Federação, as inspeções são atos de fiscalização rotineira, distinguindo-se das correições ordinárias por sua abrangência. É de atribuição do Juiz da Vara, o qual possui a função de corregedor permanente dos serviços que estão dentro de sua área de competência. São realizadas anualmente, devendo sua programação ser comunicada à Corregedoria pelo Juiz Diretor do Foro.⁷¹

Sua regulamentação é disciplinada por provimento da Corregedoria, na qual estipula a rotina que deverá ser observada nos trabalhos de inspeção, bem como sua abrangência sobre os processos que se encontram em tramitação na respectiva Vara. Com o término dos trabalhos, o juiz deverá lavrar ata onde anotarás todas as ocorrências da inspeção, os exames feitos, as irregularidades encontradas e as medidas que foram adotadas, posteriormente submetendo sua conclusão, por meio de relatório, à Corregedoria-Geral.⁷²

No Estado de Rondônia, não há a figura da inspeção, o tratamento é unificado como correição também para os juízes.

2.1.4 Correições Parciais

Segundo a doutrina, no âmbito da Justiça Federal, as correições parciais são, por seu caráter, instrumentos pelos quais é exercida a fiscalização da regularidade da prestação jurisdicional, pois visa à emenda de eventuais erros e abusos, os quais ocasionem a inversão tumultuária de atos e fórmulas legais, na paralisação injustificada dos feitos ou na dilatação abusiva dos prazos por parte dos Magistrados, em que não há, para os casos em epígrafe, recursos previstos em lei.⁷³

Caso haja o deferimento do pedido de correição parcial, poderá culminar com o acarretamento de consequências no plano disciplinar, em função do erro ou abuso constatado, hipótese em

71 SOUZA, Maria Helena Rau de. Op. cit., p. 117.

72 Idem.

73 Ibidem, p. 116.

que, além de correção do ato atacado, será deflagrado o pertinente procedimento administrativo.⁷⁴

Entretanto, no âmbito da Justiça Estadual, a despeito de alguns Regimentos Internos de Tribunais a preverem não é ela cabível. A uma, porque não é recurso, já que a lei não a prevê; a duas porque se ela visa emenda de erro ou abusos que importem inversão tumultuária dos atos e fórmulas de ordem legal do processo, o recurso próprio é o agravo de instrumento; e, a três, se ela visa corrigir o que se expôs anteriormente, a questão é de ordem jurisdicional, estando fora da alçada do corregedor.

Portanto, salvo no âmbito da Justiça Federal em que é expressamente prevista em lei (art. 6º, I e 9º da Lei 5010/66) e tem caráter efetivamente correcional, e não é sucedânea de recurso, a correção parcial é figura anômala, fadada ao desaparecimento. É que a função de fiscalização do corregedor-geral vai além desses instrumentos, pois ele tem a incumbência de ser o fiscalizador permanente dos serviços forenses de primeira instância, exercendo esta atividade por meio de dados estatísticos concernentes à atividade judicante e por acompanhamento e avaliação dos juizes e juizes substitutos para fins de vitaliciamento.⁷⁵

Em que pese a função fiscalizadora das corregedorias, vale ressaltar a importância de seu papel no acompanhamento dos serviços judiciários, visando à orientação e ao pleno e regular desempenho de suas funções por parte dos magistrados vitaliciandos.⁷⁶

Há de se ressaltar, também, o valor que as Ouvidorias possuem com a regular realização de seu papel, qual seja, o recebimento das reclamações contra os serviços judiciários, atuando como setor de importante apoio ao controle da regularidade da prestação jurisdicional. Tem a função de acompanhar as atividades jurisdicionais e forenses, possibilitando assim a imediata adoção de medidas que visem sanar eventuais erros, omissões ou abusos cometidos por parte de servidores e dos magistrados.⁷⁷

74 Idem.

75 SOUZA, Maria Helena Rau de. Op. cit., p. 117.

76 Idem.

77 Ibidem.

2.2 Função disciplinar

A função disciplinar da corregedoria está, fundamentalmente, firme na condução de procedimentos administrativos voltados à apuração de faltas cometidas por magistrados de primeiro grau, quando estes atos forem passíveis de punição de penas de advertência e censura.⁷⁸

O método utilizado para a apuração de possíveis faltas passíveis de advertência ou censura, é a instauração de sindicância, a qual será determinada conforme normas pré-estabelecidas pelo respectivo Tribunal.⁷⁹

A sindicância poderá ser instaurada mediante a decorrência de representação ou de indícios que apontem para o cometimento de falta disciplinar praticado pelo magistrado, verificados em função da atividade fiscalizadora.⁸⁰

O Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, ao tratar da disciplina judiciária, estabelece a legitimidade para seu início:

Art. 259. O processo será iniciado por indicação do Conselho da Magistratura, de ofício ou atendendo à informação de desembargador do Tribunal de Justiça ou mediante representação fundamentada do Poder Executivo ou Legislativo, do Ministério Público, do Conselho Federal ou Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por meio de representantes.

Ressalta-se que o Conselho Nacional de Justiça, pela Resolução n. 30, de 7 de março de 2007, sistematizou todas as regras em vigor sobre a matéria, regulamentando as normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados de 1º e 2º Graus de jurisdição, das Justiças: Federal, do Trabalho, Eleitoral, dos Estados e a do Distrito Federal e Territórios.

78 Idem, p. 118.

79 Ibidem.

80 Idem, ibidem.

A representação é um procedimento específico dirigido contra erros, abusos ou faltas cometidas por juízes, que vão de encontro ao interesse das partes, o decoro de suas funções, a probidade e a dignidade dos cargos que exercem. Ao corregedor-geral cabe a tomada de conhecimento da representação, solicitando informações do magistrado representado, quando não for o caso de negar-lhe seguimento, caso seja manifestamente inadmissível, improcedente ou prejudicada.⁸¹

Prestadas as informações pelo magistrado, a representação poderá ser arquivada se constatada a falta de indícios de irregularidade. Caso seja acolhida a representação, poderá dar origem a procedimento administrativo disciplinar, cuja maneira dependerá da pena teoricamente aplicável à falta constatada.⁸²

As penas determinadas, caso seja comprovada a falta apontada, pode ser de advertência ou censura, todas aplicadas reservadamente por escrito. A advertência é aplicada em casos de constatação de negligência ao cumprimento dos deveres do cargo. Já a censura é aplicada em casos de reiterada negligência no cumprimento dos deveres ou em procedimentos incorretos, neste caso, se o ato praticado não ensejar punição mais grave.⁸³

As punições de perda de cargo, bem como as penas disciplinares de remoção compulsória, disponibilidade e aposentadoria compulsória são atreladas à dependência de processo administrativo, cuja competência para instauração, processamento e decisão não está inserida nas competências do corregedor-geral, mas do respectivo Tribunal.⁸⁴

2.3 Função normativa

A função normativa, que também está inserida entre as atividades corregedoras, tem como escopo o caráter de orientar as atividades dos órgãos e serviços da Justiça de primeira instância.

81 Idem, p. 119.

82 Idem, *ibidem*.

83 Idem, *ibidem*.

84 SOUZA, Maria Helena Rau de. Op. cit., p. 117.

É exercida mediante provimentos, pelos quais são expedidas as normas disciplinadoras da prestação da atividade jurisdicional no primeiro grau.⁸⁵

O Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia disciplinou, via Regimento Interno, a forma de expressão de seus atos, onde prescreveu no § 5º do art. 312 que: “Provimentos são instruções ou determinações de caráter regulamentar, expedidos para a boa ordem, regularidade e uniformização dos serviços da Justiça e fiel observância da lei.” Este artigo também disciplinou todas as demais formas de atos previstos: resoluções, assentos, acórdãos, atos, súmulas, pareceres, decisões, despachos, informações, portarias, instruções e comunicados.

Tem como objetivo o aperfeiçoamento, a racionalização e a padronização dos serviços das unidades judiciárias no primeiro grau, atuando como meio de controle preventivo da regularidade da prestação jurisdicional.⁸⁶

A função normativa demanda a precisa identificação, no assunto objeto de disciplina, da matéria concernente ao conteúdo da prestação jurisdicional sobre a qual é inadmissível ingerência administrativa. Neste caso, trata-se da preservação de um dos atributos ontológicos da magistratura, qual seja, a independência, por força do qual o magistrado submete apenas à sua convicção a aplicação da lei ao caso concreto, ficando o controle de suas decisões atribuído a instâncias jurisdicionais superiores, em consonância com o sistema recursal vigente.⁸⁷

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, a CGJ/RO faz a orientação por intermédio das Diretrizes Gerais Judiciais e Extrajudiciais, são denominadas normas de serviços que orientam todo o serviço judicial e extrajudicial.

O Provimento Nº 001/98-CG, de 9 de Janeiro de 1998, do corregedor-geral, institui que: “Art. 1º Os serviços judiciais, em todo o Estado, serão efetivados na observância das Diretrizes

85 Idem, p. 120.

86 Idem, ibidem.

87 Idem, ibidem.

Gerais Judiciais (DGJ) que são baixadas com este provimento”; esta norma foi atualizada pelo Provimento N° 030/2005-CG, de 8 de Dezembro de 2005.

As Diretrizes Gerais Judiciais estão dispostas em doze capítulos, orientando todo o serviço judicial de primeiro grau de jurisdição. Há também provimento similar que orienta todo o serviço extrajudicial.

2.4 Função administrativa *stricto sensu*

Para que se possa ter o efetivo controle regular da prestação jurisdicional, ficam-lhe sob sua alçada, também, funções administrativas em sentido estrito, concernentes, em especial, à movimentação dos magistrados, para que ocorra sem prejuízo à jurisdição.⁸⁸

Dessa maneira, está inserida entre as atribuições do corregedor-geral, entre outras, a aprovação da escala de férias dos magistrados, a autorização para afastamento, mediante observância das regras gerais para tal fim editadas, a designação de substitutos, nos casos de licenças, férias, impedimentos e afastamentos e, quando for o caso, designação de juízes para prestarem auxílio, em caráter excepcional, em juízos em que o fato seja justificado pelo acúmulo de serviço.⁸⁹

Em consequência da função de fiscalização, estão concentrados no órgão corregedor todos os dados que dizem respeito à regularidade dos serviços ligados ao magistado, cabendo assim ao corregedor-geral a manifestação nos casos de permuta, remoção ou promoção de magistrados, oferecendo informações que constem dos prontuários dos interessados. Dessa forma, os atos de promoção, remoção ou permuta, mesmo não sendo inseridos na competência do corregedor-geral, cabe a ele importante papel para a sua efetivação.⁹⁰

Cabe, ainda, ao corregedor-geral da Justiça de Rondônia, a manifestação nos casos de movimentação dos servidores afetos ao 1º Grau de Jurisdição, verificando o interesse público nos casos de lotação, permuta ou remoção, inclusive propondo ao tribunal a deflagração de concurso quando necessário.

88 Idem, p. 121.

89 Idem, *ibidem*.

90 Idem, p. 121.

3. GESTÃO PÚBLICA

3.1 Evolução Histórica da Gestão Pública

Desde o seu nascimento e durante toda a sua vida, o homem, como ser social que é, de maneira simultânea e sucessiva, estará sempre interligado a um tipo de sociedade, seja ela constituída por indivíduos ligados em função de algum parentesco, em razão de motivos materiais ou, até mesmo, por objetivos espirituais.

Dentre todas estas, a que primeiro está, em grau de importância e por assim dizer, é a sociedade natural por excelência, é a família que o alimenta, protege e educa. As demais sociedades tais como as de natureza religiosa ou Igrejas, a escola, a Universidade, são outras tantas instituições a que o ser humano ingressa.

Mais tarde, já na fase adulta, o homem passa a fazer parte de outras organizações, algumas até criadas por ele mesmo, com fins econômicos, profissionais, ou simplesmente morais. Ao conjunto de todos esses grupos sociais, é que é dado a denominação de sociedade propriamente dita.

Darcy Azambuja⁹¹ leciona que:

... ainda tomado neste sentido geral, a extensão e a compreensão do termo sociedade variam, podendo abranger os grupos sociais de uma cidade, de um país ou de todos os países, e, neste caso, é a sociedade humana, a humanidade. Além dessas, há uma sociedade, mais vasta que a família, menos extensa do que diversas Igrejas e a humanidade, mas tendo sobre as outras uma proeminência que decorre da obrigatoriedade dos laços com que envolve o indivíduo; é a sociedade política, o Estado.

Pode-se afirmar, portanto, que os homens vivem necessariamente em sociedade e visam realizar o bem geral, ou seja, o bem público, motivo que os leva a constituírem os órgãos formadores da sociedade e esta a se organizar em Estado.

91 AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 4ª ed. Porto Alegre: Globo, 1963, p. 3.

É clássica a afirmação de que o “Estado é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público ...”.⁹²

Deve-se lembrar que só é possível a existência do Estado com a união de três elementos, quais sejam o povo, o território e o governo. Ou seja, para a existência do Estado é necessário que exista uma população a qual habitará dentro de um determinado território, com um governo independente dos demais Estados.

Dentre as correntes doutrinárias acerca das finalidades da criação do Estado, a que mais impera é a de que ele é um meio para que o atendimento das necessidades do cidadão, no sentido de proporcionar-lhe a condição de viver em paz, ter prosperidade e aprimoramento. Ou seja, o Estado tem por objetivo proporcionar ao cidadão o seu bem-estar e felicidade.

Darcy Azambuja⁹³ ressalta que: “O Estado é um dos meios pelos quais o homem realiza o seu aperfeiçoamento físico, moral e intelectual, e isso é que justifica a existência do estado”.

O mesmo autor acima citado⁹⁴ assenta que, ao contrário do que algumas correntes doutrinárias afirmam, há que se distinguir a finalidade da competência do Estado. Esta primeira é o objetivo que ele visa alcançar quando exerce o poder, o qual é invariável e é o bem público. Já a competência pode variar, conforme a época e o lugar. O Estado pode absorver determinados serviços ou delegar a particulares que o façam. Desta maneira, tanto ampliando como restringindo sua própria competência, o Estado tem por finalidade realizar o bem público.

Visando ao alcance de sua finalidade, o Estado exercita o poder por meio de competências, realizando serviços e atividades que podem variar no tempo e no espaço, em busca da promoção da realização do bem público.

Nos primórdios da organização estatal, o poder do Estado era concentrado nas mãos de uma única pessoa, a qual exercia toda

⁹² Idem, p. 8.

⁹³ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 4ª ed. Porto Alegre: Globo, 1963, p. 138.

⁹⁴ Idem, p. 139.

atividade por esse organismo soberano e supremo. Contudo, mesmo nas sociedades mais primitivas, tal modelo de organização estatal não perdurou por muito tempo.

Com o crescimento das populações e o consequente aumento de território, surgiu a necessidade da criação de organismos mais complexos, gerando a necessidade de que se procedesse à delegação de competências de algumas atribuições a pessoas de confiança do chefe supremo.

Com o surgimento do Estado moderno, as atividades estatais foram adquirindo uma extraordinária complexidade, com a atuação do Estado, em face à adequação dessa nova realidade, passando a ocorrer de forma estruturada. Mesmo com a natureza complexa dessa nova organização funcional, pode-se facilmente identificar três espécies básicas de funções: função legislativa, função executiva e função judiciária.

Dessa forma, o poder do Estado, em consonância com as funções que exerce, na tripartição realizada por Montesquieu, foi dividido em três partes com a destinação de uma função, a cada um. Acerca dessa teoria Hélio Saul Mileski⁹⁵ afirma:

Para Darcy Azambuja e Dalmo de Abreu Dallari, Montesquieu, demonstrando haver a necessidade da separação dos poderes, julgava também necessário que eles fossem harmônicos; que se limitassem reciprocamente, mas não fossem absolutamente separados e não se paralisassem uns aos outros.

Em consonância com os demais Estados modernos, a Constituição do Brasil também recebe influência da teoria de Montesquieu, ao afirmar que “são Poderes da união, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Assim, o poder político do Estado é exercido por meio do governo, o qual cria e faz cumprir o conjunto de regras jurídicas que normatiza as relações das pessoas dentro do Estado, podendo, para tanto, exigir determinados atos visando à realização de seus objetivos.

95 MILESKI, Hélio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 32.

Buscando satisfazer os objetivos do Estado, o governo atua administrativamente, fazendo com que, muitas vezes, os termos governo e administração andem juntos ou, até mesmo, sejam confundidos, embora tenham seus significados e conceitos completamente diferenciados.

Hely Lopes Meirelles⁹⁶ ensina que:

... comparativamente, podemos dizer que governo é a atividade política e discricionária, administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal para execução.

Desta forma, as atividades administrativas do Estado são desenvolvidas por meio das entidades, as quais possuem órgãos de execução de suas atividades, que funcionam por intermédio de seus agentes políticos ou administrativos.

3.2 Evolução Histórica da Gestão Pública no Âmbito do Judiciário

Ao fazer-se uma análise do Poder Judiciário, a primeira noção que se tem como fundamento central é o conceito de independência, o qual é a condição indispensável para que possa o juiz atuar com imparcialidade, que é nota essencial à jurisdição moderna.

A independência judicial possui como elementos a independência da magistratura e a independência do juiz. Portanto, para que se tenha uma magistratura independente, requer-se autogoverno, o qual pressupõe autonomia administrativa e financeira e o exercício exclusivo do poder disciplinar.

A condição de independência do juiz é o que importa à garantia de que ao magistrado não restará a condição de submissão

96 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emanuel Burle Filho. São Paulo: RT, 2001, p. 61.

às pressões de poderes externos ao Judiciário. Essa condição também garante que o magistrado não sofrerá com pressões da própria cúpula diretiva dos tribunais.

Eugenio Raul Zaffaroni⁹⁷ adverte que:

Um juiz independente, ou melhor, um juiz, simplesmente, não pode ser concebido em uma democracia moderna como um empregado do executivo ou do legislativo, mas nem pode ser um empregado da corte ou do supremo tribunal. Um Poder Judiciário não é hoje concebível como mais um ramo da administração e, portanto, não se pode conceber sua estrutura na forma hierarquizada de um exército. Um judiciário verticalmente militarizado é tão aberrante ou perigoso quanto um exército horizontalizado.

Dessa forma, anteriormente à Revolução Francesa, através da qual foi consagrado o princípio da separação dos poderes, não havia um Poder Judiciário independente, pois não havia a definição de uma atividade tipicamente jurisdicional separada das demais funções do Estado.

Com a proclamação da independência dos tribunais, buscava-se o alcance de uma reação contra o poder de julgar do monarca. Com este escopo, a independência passava a ser também um princípio antimonárquico, pois, assim, eram combatidas as sentenças de direito e as sentenças de império proferidas pelo soberano.

Contudo, essa razão se justificava mais no contexto das sentenças de império do que em função das sentenças de direito. Isto se explica com o entendimento de que as sentenças de direito eram baseadas em normas existentes, já as sentenças de império funcionavam como corolário do exercício do poder soberano.

Com base neste dado histórico, ressalta-se que o Poder Judiciário deve legitimar-se a cada dia frente a sociedade. Não basta somente a reafirmação de sua independência, é preciso que haja sintonia com o contexto social democratizante.

97 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos. Trad. Juarez. São Paulo: RT, 1995, p. 88.

No Brasil, nos dias atuais, o Poder Judiciário tem sido alvo de inúmeras demonstrações críticas, por parte de toda a sociedade, em face ao seu desempenho. Muitas dessas reclamações estão relacionadas à morosidade da prestação jurisdicional e ao difícil acesso, por parte do cidadão, à Justiça.⁹⁸

Essa nova fase de insatisfações com o Poder Judiciário Brasileiro tem como sua origem a denominada Constituição Cidadã, promulgada em 1988. Ela recebeu essa denominação em face à grande participação popular, em que eram demonstrados os anseios da população, introduzindo inúmeras inovações na distribuição dos Poderes da República e, com destaque especial, na garantia dos direitos individuais do cidadão.⁹⁹

Esse novo quadro democrático fez com que toda a sociedade passasse a exigir, com maior fervor, uma maior e melhor atuação do Poder Judiciário, a fim de que fossem assegurados os direitos consagrados pela nova Carta, com relevante destaque ao acesso irrestrito à Justiça.¹⁰⁰

A princípio, essas críticas foram consideradas injustas do ponto de vista do próprio Poder Judiciário, isso em virtude do conhecimento das dificuldades encontradas pelos seus integrantes. Posteriormente percebeu-se, com uma análise diagnóstica, que existiam sérios problemas de gestão, não havia uma política pública clara, transparente, objetiva, de contratação e movimentação de pessoal, de treinamento específico dos servidores para o desempenho de suas atividades.¹⁰¹

Constatou-se então que, para mudar e resgatar a boa imagem de Poder Judiciário, seria necessária uma mudança profunda no modelo de gestão. A Justiça somente seria vista como um serviço prestado com eficiência, caso os serviços por ela prestados fossem aferidos a partir de um modelo que realmente resguardasse o princípio de qualidade.¹⁰²

98 SERRA, Luiz Umpierre de Mello. *Gestão de Serventias Judiciais. Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, vol. 2. Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 7.

99 *Idem*.

100 *ibidem*.

101 SERRA, Luiz Umpierre de Mello. *Gestão de Serventias Judiciais. Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, vol. 2. Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 7.

102 *Idem*, p. 8.

Diante disto, os Tribunais de Justiça passaram a buscar novos caminhos para que fosse ultrapassada a conhecida carência de investimentos, tão necessários para a informatização de suas atividades, para a melhoria de instalações e pesquisa, bem como a correta orientação e treinamento de seus serventuários.

4. GESTÃO ESTRATÉGICA

O termo estratégia é um conceito fugidio e um tanto abstrato. Seu uso inicialmente remonta ao sentido militar. Nos dicionários, a palavra estratégia até hoje se refere a esse uso, como por exemplo, o conceito de estratégia é a “arte de traçar os planos de uma guerra”.¹⁰³

Nos dias atuais, ainda se utilizam os conceitos estratégicos de Sun Tzu, um enérgico general-filósofo que escreveu um compacto manual intitulado “A Arte da Guerra”.¹⁰⁴ E as estratégias militares são utilizadas atualmente como estratégias empresariais no mundo corporativo. Podem ainda ser utilizadas, na gestão do Poder Judiciário, como ferramenta para alcançar os objetivos de forma eficaz das suas instituições.

Conforme foi visto, estratégia é um termo advindo do antigo conceito militar, definido como aplicação de forças em larga escala contra algum inimigo. Em termos empresariais, pode-se definir a estratégia como “o conjunto de negócios, mercados ou setores em que a organização compete e a distribuição de recursos entre esses negócios”¹⁰⁵.

Toda estratégia militar se baseia na crença de que haverá uma oposição inteligente por parte dos adversários, que também utilizarão alternativas de ação ou tática de combate. Dessa forma, deverá ser elaborada a estratégia segundo as possibilidades de ação do

103 BUENO, Silveira. Dicionário Escolar. 28ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1998, p. 192.

104 TZU, Sun. A Arte da Guerra. Lisboa: Ed. Futura, 1974.

105 BATEMAN, Thomas S. Administração – Construindo Vantagem Competitiva. São Paulo: Atlas, 1998, p. 130.

adversário a ser combatido. Em se tratando de estratégia empresarial contemporânea, esta, por sua vez, é elaborada de acordo com o alto grau de incertezas geradas por um meio impreciso, em que as mudanças acontecem com extrema velocidade e que ocorrem sem a dependência da vontade e da ação de opositores conhecidos.¹⁰⁶

A estratégia constitui uma abordagem integrada, relacionando as vantagens da empresa com os desafios do ambiente, no sentido de assegurar o alcance dos objetivos básicos da empresa. Todavia, a estratégia se preocupa com o ‘o que fazer’ e não com ‘como fazer’. Em outros termos, a estratégia exige toda uma implementação dos meios necessários para a sua execução. E a implementação exige planejamento. Isto é, a estratégia empresarial precisa de um plano básico: o planejamento estratégico, para a empresa poder lidar com todas estas forças em conjunto.¹⁰⁷

As tendências da gestão estratégica estão relacionadas com a capacidade da organização em poder determinar antecipadamente os objetivos a serem atingidos. Sempre que se pensa na organização, de modo geral, pode dizer-se que, de alguma forma, existe algo de planejamento dando sustentação ao curso das ações e ao processo de tomada de decisões. “A estratégia na gestão trata de vencer. Mas, diferentemente de guerras ou eleições, a composição nem sempre é um jogo de soma zero”¹⁰⁸. É por meio do planejamento que o administrador obtém o embasamento para a tomada de decisões.

Para alcançar eficiência em sua aplicabilidade, o planejamento estratégico precisa abranger a melhoria das posturas comportamentais, as quais tenham por finalidade eliminar a desatenção com as pessoas, melhorar o desempenho em grupo, sanar possíveis falhas na imagem e na comunicação, melhorar a percepção no que tange à reação dos

106 MOTTA, Paulo Roberto. Planejamento Estratégico. Rio de Janeiro: FGV, s.d., p. 44.

107 CANCLINI, Néstor García. Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995, p. 57.

108 MAGRETTA, Joan. O que é gerenciar e administrar. Colaboração de Nan Stone; Tradução de Hugo de Souza Melo. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p. 81.

outros, disciplinar no tocante à dificuldade com autoridade, aprimorar as tendências de visão estreita ou ampla demais, eliminar indiferença quanto às necessidades da equipe e trabalho em isolamento.

É imprescindível buscar, incessantemente, a melhoria individual, sempre atento à percepção de que, quando um ponto forte passa a deixar de ser um “motor de arranque”, se torna um fardo pesado a ser carregado. Dessa forma, faz-se necessária a busca por novos conhecimentos, culminando com a melhoria de comportamento, o que, certamente, acarretará excelente adaptação ao novo ambiente.

Deverá ser criada uma estrutura flexível com a premissa de sucesso nas decisões que forem tomadas, pois, quando se adota uma decisão estratégica, se deve ter em vista que esta não prescinde da racionalidade; ou seja, não há a necessidade de “lógica, de previsibilidade e de tangibilidade”,¹⁰⁹ mas deve-se procurar uma certa consciência sobre os riscos e incertezas para sua implementação.

Joan Magretta sustenta que organizações eficazes devem ter congruência entre as estratégias, ações e as avaliações. Ressalta, ainda, que, neste momento em que as organizações que planejam a melhoria do desempenho estão vivendo em constantes mudanças, há necessidade de que os sistemas de avaliação de desempenho sejam aprimorados constantemente. Pois avaliações de desempenho, com base em sistemas ultrapassados, podem impedir a reorganização de muitas companhias que necessitam inovar a fim de ganharem a preferência dos clientes¹¹⁰.

Com todos esses elementos (objetivos organizacionais, análise das condições internas, análise das condições externas e alternativas estratégicas), a empresa tem condições de preparar sua gestão estratégica. A gestão estratégica, com base no planejamento, deve especificar, em linhas gerais, onde a empresa pretende chegar no futuro e como se propõe a fazê-lo a partir do presente. A gestão estratégica deve comportar decisões sobre o futuro da organização¹¹¹.

109 MOTTA, Paulo Roberto. Op. Cit., p. 5.

110 MAGRETTA, Joan. Op. cit., p. 81.

111 MAGRETTA, Joan. Op. cit., p. 81..

Pensar estrategicamente é voltar-se para o futuro, produzir análises inusitadas sobre o presente, conscientizar-se de fatos críticos e, principalmente, questionar atuais decisões. A reflexão estratégica pressupõe sabedoria do pensamento sistematizado, da conduta, da participação e das análises. Portanto, constrói-se na razão, na experiência, na convicção; fundamenta-se em valores e dados que deixam claros os motivos da ação. Momentos claros e exclusivos de reflexão estratégica se complementam pelos impulsos intuitivos e emotivos.¹¹²

Contudo, para construir um pensamento estratégico, é necessário que se tenha resultado dos esforços coletivos do qual participem todos os níveis da instituição. Esse fator é primordial para que haja uma internalização efetiva das crenças que serão implantadas, bem como os valores e comportamentos da cultura que forem sedimentados e disseminados.¹¹³

4.1 Gestão de Qualidade e Serviços Judiciários

A filosofia da qualidade como estratégia envolve todos na empresa, determina algumas premissas relevantes com a importância da comunicação para o sucesso dos programas de qualidade, pois a comunicação precisa ser bem trabalhada. Assim, nunca se falou tanto em qualidade total como na atualidade.

Idalberto Chiavenato¹¹⁴ destaca que:

A qualidade total é uma filosofia de gestão que pressupõe o envolvimento de todos os membros de uma organização em uma constante busca de auto-superação e contínuo aperfeiçoamento, o envolvimento e participação de todas as pessoas em todos os níveis da organização e a busca da melhoria constante e contínua.

112 MOTTA, Paulo Roberto. Op. Cit., p. 6.

113 TEIXEIRA, Gilnei Mourão; SILVEIRA, Aristeu Coelho da; BASTOS NETO, Carlos Pinheiro dos Santos; OLIVEIRA, Gerciana Alves de. Gestão Estratégica de pessoas. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 110.

114 CHIAVENATO, Idalberto. Administração nos Novos Tempos. 14ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 684.

Portanto, envolver todos os participantes de uma organização na busca pela superação da qualidade requer um planejamento ordenado de atividades sequenciais que farão jus às metodologias aplicadas à qualidade total como resultado final pretendido.

Há a necessidade de mudar. Thomas S. Bateman¹¹⁵ afirma que:

A mudança é a marca registrada da administração de operações. Uma grande variedade de instrumentos poderosos está atualmente disponível para ajudar na entrega dos produtos de qualidade de maneira que satisfazem ao Máximo as exigências do cliente. A administração da qualidade total, o JIT a manufatura integrada por computadores, a produção enxuta, fábricas flexíveis, personalização em massa, logística melhorada, competição baseada no tempo e a reengenharia, todos esses instrumentos fornecem grandes potenciais de ajuda para atingir e sustentar uma vantagem competitiva.

Para o mundo globalizado, a mudança é a principal arma para se manter nesse mercado extremamente competitivo, as instituições estão se adaptando ao cliente que está cada vez mais exigente quanto à qualidade do produto e do serviço a ser prestado. Tal exigência já chegou ao serviço do Judiciário.

A “qualidade é uma palavra que faz parte do dia-a-dia e desempenha um papel importante em todos os tipos de organizações e em muitos aspectos da vida das pessoas.”¹¹⁶

Ainda, de acordo com Antonio César Maximiano,¹¹⁷ a ideia de qualidade foi discutida primeiramente pelos filósofos gregos, que pensaram no ideal da excelência, que distingue alguma coisa

115 BATEMAN, Thomas S.: Op. cit., p. 470.

116 MAXIMIANO: Antônio Cezar Amaru. Teoria Geral da Administração: Da Escola Científica – A Competitividade na Economia Globalizada. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 184.

117 MAXIMIANO: Antônio Cezar Amaru. Op. cit., p. 186.

pela superioridade em relação aos semelhantes, pois existem alguns parâmetros que precisam ser respeitados, tais como: qualidade significa a aplicação dos melhores talentos e esforços para produzir os resultados.

Verifica-se, pois, que a qualidade não está mais calçada apenas em técnicas e tecnologia, e sim nas pessoas, pois estas passam a ser a tecnologia mais importante e determinante para a empresa ou instituição, como no caso o Poder Judiciário.

João José Viana¹¹⁸ enfatiza que:

As tendências mundiais, por intermédio da globalização da economia e seus efeitos, exigem postura mais dinâmica e eficiente das empresas, as quais devem estar preparadas para reagir o mais rápido possível às sinalizações e tendências do mercado, a fim de que possam continuar sendo competitivas e eficazes.

Ora, se a própria Constituição Federal de 1988 apregoa que um dos princípios da Administração Pública é a eficiência, logo deve-se primar pela qualidade dos serviços prestados, mesmo que esse princípio seja incerto no texto constitucional (art. 34, *caput*, CF) “que exige uma ação administrativa com um comportamento competente, ágil e com rendimento adequado às necessidades públicas da população”.¹¹⁹

O Poder Judiciário deve buscar, nas novas tendências de mercado, disseminar a cultura da liderança entre os magistrados, principalmente os que exercem função de gestão, pois, como pode observar-se nas empresas, não são as ordens que funcionam, mas o exemplo do líder, sua capacidade de comunicar a visão, a missão, o desafio das conquistas da organização.

O mais importante na gestão da qualidade é a implantação de uma política de mudança de mentalidade e os aspectos relativos

118 VIANA, João José. Administração de Materiais: Um enfoque Prático. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 50.

119 MILESKI, Helio Saul. Op. Cit., p. 347.

às incertezas, para que assim os gestores possam traçar seus planejamentos estratégicos para garantir à população uma prestação de serviço adequado, devendo todos os níveis hierárquicos cooperar em todas as fases mesmo quando a responsabilidade principal se desloque de um para outro, na medida em que avança a qualidade.

4.2 Gestão de Serventias

O objetivo de qualquer instituição deve ser o de satisfazer tanto o cliente interno quanto o externo, fazê-lo sentir-se bem e resolver os seus problemas. A excelência no tratamento aos usuários, enquanto norma de conduta, deve nortear objetiva e subjetivamente todos os setores de uma instituição.

Conforme Hunter, tem-se uma citação de um velho faraó egípcio chamado Ptahhotep que diz: “Aqueles que precisam ouvir os apelos e gritos de seu povo devem fazê-lo com paciência. Porque as pessoas querem muito mais atenção para o que dizem do que para o atendimento de suas reivindicações”.¹²⁰

Assim, a excelência no atendimento ao cliente é uma característica que ainda não é pertinente à grande maioria das instituições, sejam elas públicas ou privadas, pois não se ouvem e muito menos atendem-se os apelos das pessoas, que buscam por um atendimento de qualidade.

Um melhor atendimento à população em geral, por parte do Poder Judiciário, com uma consequente efetiva e célere prestação dos serviços jurisdicionais, depende da elaboração e correta aplicação de uma política de administração. Dessa forma, seriam criados meios para a utilização de instrumentos e técnicas de gestão que pudessem aperfeiçoar todo o sistema interno de trabalho, possibilitando, desta maneira, que os agentes públicos encarregados da administração da justiça possam interferir e promover as melhorias necessárias das atividades internas¹²¹.

120 HUNTER, James C. O monge e o executivo. Tradução de Maria Conceição Fornos de Magalhães. Rio de Janeiro: Sextante, 2004, p. 83.

121 Organização: Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. A Reforma Silenciosa da Justiça Rio de Janeiro: 2006, p. 303.

É imprescindível então para que haja um bom desempenho das funções e tamanha responsabilidade gerencial, a aplicação de técnicas de administração, tais como: gestão de pessoas (composição de equipe, treinamento, padronização das tarefas, poder de fiscalização e, eventualmente, punição), gerenciamento das atividades desempenhadas pelos servidores e até mesmo a manutenção de órgão¹²².

Antes de argumentos relativos à lei de organização judiciária, que concedeu ao juiz de direito a função de gestor de serventia, expõe-se que, antes mesmo das questões oriundas de evidências sérias, o Judiciário no Brasil necessita de uma revisão de paradigmas, em que a figura do juiz não deve aparecer como distante e intocável. Constata-se que a globalização redefiniu modelos. “A própria ideia de soberania se relativizou diante da formação de blocos regionais e da migração incessante de capitais e serviços. Já não faz sentido apegar-se a uma concepção arcaica de juiz”¹²³.

A lei de organização judiciária outorgou ao juiz de direito a função de gestor de serventia a seu cargo, onde significa a imperiosa necessidade de associar mais essa função a tantas outras que desempenha, acrescida da necessidade de aferir o desempenho da atividade pelo prisma do jurisdicionado¹²⁴.

O Poder Judiciário deve disseminar pensamentos que traduzam a realidade de gestão de desempenho, ou seja, o juiz gestor deve ter desempenho gerencial e aplicar as técnicas de administração para o bom andamento dos serviços prestados à comunidade.

O ‘Juiz Gestor’ deve estar direcionado no futuro de forma a poder preparar sua Serventia para enfrentar os novos desafios que surgem, seja por meio de novas tecnologias, novas condições sociais e culturais, e a par de novas modificações

122 SERRA, Luiz Umpierre de Mello. *Op. cit.*, p. 9.

123 NALINI, José Renato. *O futuro das profissões jurídicas*. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998, p. 111.

124 SERRA, Luiz Umpierre de Mello. *Op. cit.*, p. 9.

legislativas. Para levar sua Serventia a excelência, o juiz deve ter espírito empreendedor, aceitar desafios, assumir riscos e possuir um senso de inconformismo sistemático, ou seja, use suas habilidades com cunho administrativo, utilizando também as funções da administração que são: planejar, organizar, dirigir e controlar¹²⁵.

Assim, as correções deveriam ter um papel coadjuvante na gestão do Poder Judiciário, especificamente no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. As mudanças que serão propostas, no capítulo 5 deste trabalho, têm como objetivo beneficiar ou tornar melhor o trabalho desempenhado e o ambiente de trabalho.

Para corroborar com o parágrafo anterior, vale acrescentar o que o Des. Sergio Cavalieri Filho, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, biênio de 2005-2006, afirmou:

A alta administração dos tribunais é capaz de construir belos, grandes e adequados fóruns, comprar computadores e sistemas, equipar os prédios com a melhor tecnologia disponível, mas não consegue impulsionar os processos, sem juízes gestores, servidores qualificados, treinados e acima de tudo, conscientes da grandiosa tarefa que devem desempenhar.¹²⁶

É necessário que haja uma mudança de comportamento, no sentido de que se busque um consenso para definir qual a visão de futuro que se tem da instituição. Desta forma poderia ser definida a missão da organização, a qual consiste estabelecer quais as medidas a serem tomadas para que se garanta a concretização dessa visão.¹²⁷

O que se constata, em muitos casos, é que para que haja esta mudança, no modo de atuar das pessoas, se acarreta um processo complexo e até difícil, mas que se torna necessário e fundamental

125 Idem.

126 Discurso proferido aos servidores da Comarca de Campos dos Goitacazes, Rio de Janeiro, Encontro com a Comunidade. 2005 *In*: SERRA, Luiz Umpierre de Mello. Gestão de Serventias Judiciais. Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário, v. 2. Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 9.

127 SERRA, Luiz Umpierre de Mello. *Op. cit.*, p. 20

para que exista o empenho de todos os envolvidos com o resultado positivo a ser alcançado pela instituição.¹²⁸

Seguramente, esta nova postura a ser adotada diante das tarefas e do público implicará na mudança de atitudes e hábitos por parte dos serventuários. Assim, é provável que apareçam resistências a estas mudanças, o que deve ser encarado como uma atitude normal do ser humano e que se justifica em virtude de ser manifestação de hábitos adquiridos durante anos, ou também pela insegurança decorrente do desconhecido.¹²⁹

Para que se solucione esta questão, é preciso que se tenha em mente que toda mudança sempre exige um novo arranjo. Ou seja, sempre que ocorre uma alteração das circunstâncias, a tendência do ponto de equilíbrio também é de se alterar. Assim, é necessário um certo tempo de negociações, o que, por vezes, se torna árduo e, muitas vezes, como consequência é necessário que haja expurgos, para que se possa reencontrar o novo ponto de equilíbrio, ou seja, para que o sistema volte a uma fase de rotina.

Nesse contexto, as correições como ferramenta da gestão judicial proporcionaria uma melhora significativa da qualidade dos serviços prestados ao público.

5. A CORREIÇÃO JUDICIAL COMO INSTRUMENTO COADJUVANTE DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA

5.1. Mapeamento do Pensamento dos Magistrados Diante das Práticas de Correições

Este capítulo tem por objetivo demonstrar que a correição judicial poderá ser utilizada como instrumento coadjuvante da gestão administrativa do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Para

128 SERRA, Luiz Umpierre de Mello. *Gestão de Serventias Judiciais. Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, vol. 1. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 9.

129 SERRA, Luiz Umpierre de Mello. *Gestão de Serventias Judiciais. Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário*, vol. 1. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 10.

tanto, fez-se uma pesquisa *in loco* em que primeiramente foi enviado um questionário, com perguntas abertas e fechadas (Apêndice A), para 90 (noventa) magistrados da ativa. Dos 90 (noventa) enviados, foram respondidos 22 (vinte e dois), que equivalem a 24,44% (n=22). Porém, como este trabalho não tem o intuito de se esgotar por aqui, pensa-se em fazer uma pesquisa com um maior número de sujeitos. Mas o questionário representa significativamente o que pensam os magistrados diante da prática das correções.

Assim, primeiramente, tratar-se-á dos resultados encontrados na pesquisa para tão somente fazer a correlação dos capítulos anteriores com esses resultados e discuti-los, com intuito de demonstrar que a aplicação do regulamento das correções é um dos fatores de aprimoramento da gestão judicial.

Os dados dos questionários estão retratados nas tabelas a seguir.

Tabela 1: Sexo

SEXO		
MASCULINO	17	77,27%
FEMININO	4	18,18%
NÃO RESPONDEU	1	4,55%

Tabela 2: Idade

IDADE		
ATÉ 30 ANOS	2	9,09%
DE 31 A 35 ANOS	6	27,27%
DE 36 A 40 ANOS	4	18,18%
DE 41 A 45 ANOS	8	36,36%
DE 46 A 50 ANOS		0,00%
MAIS DE 50 ANOS	1	4,55%
NÃO RESPONDEU	1	4,55%

Tabela 3: Tempo de atuação na magistratura

TEMPO DE ATUAÇÃO NA MAGISTRATURA		
ATÉ 5 ANOS	2	9,09%
DE 6 A 10 ANOS	9	40,91%
DE 11 A 15 ANOS	7	31,82%
DE 16 A 20 ANOS	3	13,64%
MAIS DE 21 ANOS		0,00%
NÃO RESPONDEU	1	4,55%

Conforme tabela 1, quanto ao gênero, dos que responderam aos questionários, tem-se que: 77,27% são do sexo masculino e 18,18% do sexo feminino, e 4,55 (n=1) não responderam a esse item no questionário.

A tabela 2 demonstra a faixa etária, sendo os seguintes dados: mais de 50 anos 4,55% (n=1); de 41 a 50 anos 36,36% (n=8); de 36 a 40 anos 18,18% (n=4); de 31 a 35 anos 27,27% (n=6) e até 30 anos 9,09% (n=2). Observa-se que um dos que respondera ao questionário se omitiu a esse item, equivalendo a 4,55% (n=1).

Tabela 3 expõe o tempo de atuação: de 16 a 21 anos 13,64% (n=3); de 11 a 15 anos 31,82% (n=7); 6 a 10 anos 40,91% (n=9) e até 5 anos 9,09% (n=2). E 4,55% (n=1) não respondeu a esse item.

Assim, da tabela 1 a 3 expõe o perfil dos magistrados do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Tabela 4: Você concorda como se processam na prática as correições do TJRO?

01 - VOCÊ CONCORDA COMO SE PROCESSAM NA PRÁTICA AS CORREIÇÕES DO TJ/RO?		
SIM	10	45,45%
NÃO	11	50,00%
NÃO RESPONDEU	1	4,55%

Quanto a se o magistrado concorda como se processam na prática as correições do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, tem-se: 45,45% responderam que sim e 50% que não. Um dos magistrados que responderam ao questionário não respondeu a essa questão, 4,55% (n=1).

Tabela 5: Existe uma padronização das rotinas e procedimentos correcionais?

02 - EXISTE UMA PADRONIZAÇÃO DAS ROTINAS E PROCEDIMENTOS CORRECIONAIS?		
SIM	5	22,73%
NÃO	17	77,27%
NÃO RESPONDEU	0	0,00%

Quando responderam se existe uma padronização das rotinas e procedimentos correcionais, observou-se que 22,73% disseram que sim e a maioria 77,27% que não. Vale acrescentar a opinião de um dos magistrados que respondeu ao questionário, relatando: “As correições deveriam obedecer a uma padronização com vistas à coleta de dados para o desenvolvimento de política de ação para aperfeiçoamento dos serviços judiciários”.

Tabela 6: Existe uma definição de período mínimo necessário para a realização das correições ordinárias pela corregedoria-geral da justiça?

03 - EXISTE UMA DEFINIÇÃO DE PERÍODO MÍNIMO NECESSÁRIO PARA A REALIZAÇÃO DAS CORREIÇÕES ORDINÁRIAS PELA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. VOCÊ CONCORDA COM ELA?		
SIM	14	63,64%
NÃO	8	36,36%
NÃO RESPONDEU	0	0,00%

Conforme a tabela 6, pode-se verificar que 63,64% dos magistrados que responderam ao questionário disseram que existe uma definição de período mínimo necessário para a realização das correições ordinárias pela corregedoria-geral da justiça, e esse percentual também disse concordar com essa definição. Os outros 36,36% disseram que não.

Tabela 7: Em sua opinião, os problemas identificados através das correições gerais são solucionados?

04 - EM SUA OPINIÃO, OS PROBLEMAS IDENTIFICADOS ATRAVÉS DAS CORREIÇÕES GERAIS SÃO SOLUCIONADOS?		
SIM	15	68,18%
NÃO	7	31,82%
NÃO RESPONDEU	0	0,00%

Tabela 8: Em caso afirmativo, de O (Zero) a 10 (Dez), qual o peso que você atribui?

EM CASO AFIRMATIVO, DE 0 (ZERO) A 10 (DEZ), QUAL O PESO QUE VOCÊ ATRIBUI?		
1	1	4,55%
5	5	22,73%
6	3	13,64%
7	2	9,09%
8	3	13,64%
10	1	4,55%
NÃO RESPONDEU	7	31,82%

A tabela 7 demonstra que 31,82% dos magistrados assentam que os problemas identificados por intermédio das correições gerais não são solucionados e os outros 68,18% disseram que sim.

Entretanto, ao se considerar o peso da solução que é dada, 36,47% atribuíram pesos 5 e 6, 22,73% pesos 7 e 8, registrando-se

uma nota 10, equivalente a 4,55% do total, colocando em dúvida a eficácia da solução, já que 31,82% dos juízes sequer responderam e 4,55% nota 1.

Conforme opinião livre de uns dos magistrados, pode-se verificar que: “Em que pese o procedimento correicional ser feito geralmente por amostragem, e também pelo fato de não haver uma padronização nos procedimentos, os problemas encontrados são solucionados de modo relativamente eficaz. Atribuo a nota 05 (cinco), porque os “problemas” encontrados por uma Corregedoria não são necessariamente vistos como “problemas” por outra Corregedoria.”

Tabela 9: A realização das correições gerais contribui para o aprimoramento judicial?

05 - A REALIZAÇÃO DAS CORREIÇÕES GERAIS CONTRIBUI PARA O APRIMORAMENTO JUDICIAL?		
SIM	18	81,82%
NÃO	4	18,18%
NÃO RESPONDEU	0	0,00%

As correições gerais contribuem para o aprimoramento judicial, segundo as respostas dos questionários: 81,82% dos juízes disseram que sim e somente 18,18% responderam que não.

Tabela 10: Em sua opinião, os dados coletados nas correições gerais são bem utilizados?

06 - EM SUA OPINIÃO, OS DADOS COLETADOS NAS CORREIÇÕES GERAIS SÃO BEM UTILIZADOS?		
SIM	11	50,00%
NÃO	10	45,45%
NÃO RESPONDEU	1	4,55%

A tabela 10 refere-se se aos dados coletados nas correições gerais, se são bem utilizados, 50% disseram que sim e os outros

45,45% que não. Ou seja, houve uma divergência significativa quanto à opinião dos dados coletados. E 4,55% não responderam o questionário.

Tabela 11: Em sua opinião, os dados coletados nas correições gerais judiciais auxiliam na administração da justiça?

07 - EM SUA OPINIÃO, OS DADOS COLETADOS NAS CORREIÇÕES GERAIS JUDICIAIS AUXILIAM NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA?		
SIM	20	90,91%
NÃO	2	9,09%
NÃO RESPONDEU	0	0,00%

Tabela 12: Em caso afirmativo, de 0 (Zero) a 10 (Dez), qual o peso que você atribui?

EM CASO AFIRMATIVO, DE 0 (ZERO) A 10 (DEZ), QUAL O PESO QUE VOCÊ ATRIBUI?		
1	1	4,55%
5	4	18,18%
6	1	4,55%
7	3	13,64%
8	5	22,73%
10	5	22,73%
NÃO RESPONDEU	3	13,64%

A tabela 11 diz que 90,91% dos magistrados responderam que os dados coletados nas correições gerais judiciais auxiliam na administração da justiça e somente 9,09% disseram que não.

A tabela 12 corresponde diretamente à Tabela 11, que atribui peso em caso afirmativo, verificando-se acentuado grau de importância dada pelos juízes aos dados coletados, o que se pode aferir pelos pesos que foram atribuídos: 22,73% atribuíram peso máximo (10); 36,37% pesos 7 e 8; 22,73% pesos 5 e 6 e somente 18,17% não responderam ou deram peso 1.

Tabela 13: Existe a necessidade de se implantar um regulamento das correições como fator de aprimoramento de gestão?

08 - EXISTE A NECESSIDADE DE SE IMPLANTAR UM REGULAMENTO DAS CORREIÇÕES COMO FATOR DE APRIMORAMENTO DE GESTÃO?		
SIM	20	90,91%
NÃO	1	4,55%
NÃO RESPONDEU	1	4,55%

Quando foram questionados se existe a necessidade de se implantar um regulamento das correições como fator de aprimoramento da gestão, 90,91% disseram que sim, 4,55% que não e 4,55% não responderam.

Tabela 14: A correição geral poderia ter a função de planejamento, sendo utilizada como fator de aprimoramento de gestão?

09 - A CORREIÇÃO GERAL PODERIA TER A FUNÇÃO DE PLANEJAMENTO, SENDO UTILIZADA COMO FATOR DE APRIMORAMENTO DE GESTÃO?		
SIM	21	95,45%
NÃO	1	4,55%
NÃO RESPONDEU	0	0,00%

A tabela 14 assim como as tabelas 11 e 13 expõem o foco dessa pesquisa e corresponde ao objetivo proposto inicialmente neste trabalho. Verificou-se que 95,45% responderam que a correição geral poderia ter a função de planejamento, sendo utilizada como fator de aprimoramento de gestão, e 4,55% disseram que não. Pode-se aqui destacar a opinião livre de um dos magistrados “Nestes dez anos de magistratura, o que percebi de mais grave nas atividades correicionais é a falta de orientação aos magistrados e funcionários do que se espera. Devo ressaltar que houve uma mudança de atitude nas duas últimas gestões, em que a Corregedoria-Geral buscou orientar e estabelecer regras para a realização destas. Tal situação foi salutar, pois tirou o aspecto de “terror” que se implantava dentro dos cartórios pré-correição,

sem perder, contudo, a sua importância e a sua função de corrigir e eventualmente, se for o caso, punir. O magistrado e os servidores sabem que a correição vem analisar, verificar e, se necessário, até mesmo punir, mas só a mudança de atitude em antes demonstrar em quais os pontos que seriam feitas as correições e a postura orientadora (ressalto novamente: adotado pelas duas últimas corregedorias) fez com que todos ficassem mais tranquilos e prontos para colaborar.”

Tabela 15: As correições auxiliam na inibição das causas de lentidão da justiça?

10 - AS CORREIÇÕES AUXILIAM NA INIBIÇÃO DAS CAUSAS DE LENTIDÃO DA JUSTIÇA?		
SIM	21	95,45%
NÃO	1	4,55%
NÃO RESPONDEU	0	0,00%

A tabela 15 expõe outro fator de suma importância a lentidão da justiça. Verificou-se que 95,45% afirmaram que as correições auxiliam na inibição das causas de lentidão da justiça e apenas 4,55% disseram que não.

Tabela 16: Em caso afirmativo, de 0 (Zero) a 10 (Dez), qual o peso que você atribui?

EM CASO AFIRMATIVO, DE 0 (ZERO) A 10 (DEZ), QUAL O PESO QUE VOCÊ ATRIBUI?		
4	2	9,09%
6	4	18,18%
7	4	18,18%
8	5	22,73%
9	2	9,09%
10	4	18,18%
NÃO RESPONDEU	1	4,55%

A tabela 16 está relacionada a 15, quanto ao peso que os magistrados atribuem, quando a resposta da Tabela 15 for sim. Verificou-se que os juízes têm como forte fator de inibição da morosidade judicial a realização das correições, pois 86,36% deles atribuíram peso acima de 6.

5.2 Discussão dos Dados

Desde os primórdios da humanidade, sempre se fez esta busca por um sistema de Justiça que lhe pudesse proporcionar a resolução dos conflitos de convivência de forma eficiente. Neste contexto, observa-se que, com o evoluir da humanidade, o Sistema Judiciário vem mostrando-se completamente diferente nas distintas épocas.

Destaca-se, em alusão a este fato, que até algum tempo, antes da Revolução Francesa, a justiça deveria ser onipotente e exemplar, sendo ela prerrogativa exercida pelos reis ou senhores feudais, posteriormente sendo delegada a funcionários treinados. Nesta época, a figura do magistrado conservava um aspecto sobre-humano e quase inatingível expressos nas roupas especiais e solenes dos magistrados, na proibição de casar, visitar, tomar afilhados e, até mesmo de divulgar as razões de suas decisões, as quais não precisavam ser explicadas a ninguém.

Nesta época, o principal empecilho para a Justiça Portuguesa e colonial era o seu espírito cartorial, com seus tortuosos meandros e os inúmeros documentos exigidos, tais como: petições, provisões, patentes, certidões, justificações, dentre outros. Neste contexto estão as origens do Judiciário Brasileiro.

Assim, explicam-se as práticas adotadas até hoje no Judiciário Brasileiro, mesmo que esta praxe esteja em franca decadência, por concentrar um excessivo formalismo, o qual pode ser identificado tanto nos atos judiciais quanto nos atos administrativos.

É relevante ressaltar que muitos avanços não dependem de reformas legais ou constitucionais, mas da implantação de sistemas de gerenciamento judiciário em todos os seus setores de funcionamento.¹³⁰

130 ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. O novo juiz e a administração a justiça. Curitiba: Juruá, 2006, p. 107.

Verifica-se, portanto, que, ao contrário da atividade privada, o Judiciário não tem sabido planejar seu futuro, baseando-se na ingênua crença de que tudo para ele permanecerá igual. Acredita que esta forma de administrar e de proceder perdurará, mesmo que na contramão das profundas mudanças enfrentadas por quantos são forçados a subsistir sem o amparo das verbas públicas.¹³¹

Administrar o Poder Judiciário em bases de otimização de seus serviços é de responsabilidade das respectivas cúpulas, mas que deve compreender todas as suas estruturas. Não se trata da transmutação do Judiciário em uma grande empresa, mas tomar para si as experiências positivas que a atividade empresarial tem para oferecer, ampliando, desta forma, a qualidade dos serviços prestados pelo Poder.¹³²

José Renato Nalini assevera que: “Tudo se encontra em estado de mudança; nada fica como está. Nós não buscamos a permanência”¹³³. Tal afirmativa vai de encontro a um Poder Judiciário que faz da inércia um dogma (quicá, porque regido pelo princípio de que o juiz deve ser provocado), e que se tem mostrado infenso a qualquer tipo de mudança. Não há, dentre todas as funções do Estado, outra que, com o passar dos anos, não tenha sofrido mudança significativa, sem aparentar sobressaltos, sem redesenhar-se, como aquela encarregada de decidir as controvérsias.¹³⁴

Talvez em virtude de trabalhar com uma só dimensão do tempo – o passado – o Judiciário tem se mostrado incapaz de planejar, voltando-se para o futuro. Dimensão própria à função legislativa, no seu dever de previsão normativa, enquanto que a administração seria o governo em tempo presente.¹³⁵

O gerenciamento do Poder Judiciário merece uma atenção específica e deve se basear nos resultados de um estudo das próprias

131 NALINI, José Renato. Magistratura: um paradigma para o III milênio. Porto Velho: Emeron, 1998-2000, p. 11.

132 ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. Op. Cit., p. 107.

133 NALINI, José Renato. Op. Cit., p. 12

134 Idem.

135 Idem, Ibidem.

necessidades e dificuldades por ele enfrentadas. Para tanto, é necessário que as cúpulas diretivas tenham consciência dessa real necessidade e compreendam que não se pode mais governar o Judiciário como se ele não envolvesse administração pública.¹³⁶

Assim, as mudanças de função do Poder Judiciário estão fazendo com que ele seja cada vez mais cobrado em termos de ética e eficiência, sendo comuns as reclamações de modificação de suas antigas estruturas.¹³⁷

Nesse contexto, entra a reformulação das correições. Como foi visto no primeiro capítulo, já existia o Regulamento das Correições, em que se tinham as diretrizes e bases para a execução das práticas corretivas¹³⁸. Com o passar do tempo, esse regulamento foi esquecido e, na atualidade, não existe mais o regulamento das correições. Este é um dos pontos que devem ser aperfeiçoados para o bom andamento da execução das correições, como fator de aprimoramento da gestão judicial.

É assente, conforme demonstrado no capítulo 2, que as correições devem ter a função de fiscalização, disciplinar, normativa e administrativa *stricto sensu*. Entretanto, na elaboração deste trabalho e pesquisa, verificou-se que é de suma importância acrescentar a função de planejamento como nova função à correição. Esta nova função teria o intuito de reestruturar a maneira como as correições devem ser realizadas, bem como, com a elaboração do Regimento das Correições no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, que elas possam, também, atuar como instrumento do planejamento estratégico, inclusive – e quiçá, principalmente -, para obter o *feedback* do PDCA¹³⁹.

136 ATAIDE JÚNIOR, Vicente de Paula. Op. Cit., p. 107.

137 FREITAS, Vladimir Passos de. A eficiência na administração da Justiça. In www.ibrjus.org.br 28/12/2006.

138 Ver Prática das Correições ou Comentário ao Regulamento de 2 de Outubro de 1851.

139 O PDCA é método básico da gestão. São quatro as fases de qualquer atividade: Planejar, Executar, Controlar e atuar corretivamente, conforme Mauriti Maranhão, In Sistemas de Gestão: são necessários ao Judiciário? Revista da Emeron, número 15, pp. 171-178. Porto Velho: Ed. DEGRAF/TJRO, 2007.

A pesquisa inclusive realizada com os juízes da ativa do TJRO, de todas as entrâncias, objetivou colher a impressão acerca do que pensavam os magistrados sobre as correições levadas a efeito pelo Tribunal, com sondagem quanto à necessidade de modificações para torná-la mais funcional, bem como se ela contribuiria para solucionar problemas já bem conhecidos, especialmente, a lentidão dos processos e a qualidade do serviço judiciário. Para isso várias questões foram postas em que se passa a análise das informações obtidas (Tabelas 1 a 16, item 5.1).

As respostas às perguntas 1 e 2 da pesquisa (Tabelas 4 e 5) evidenciam a insatisfação dos juízes com o modelo atual de correição. Constatou-se que 50,0% dos juízes disseram não concordar como se processam na prática as correições do TJRO (Tabela 4). Por seu turno, 77,27% dos juízes afirmaram não existir uma padronização das rotinas e procedimentos correicionais (Tabela 5).

Da análise da pesquisa acerca da prática das correições, verificou-se que efetivamente não existe uma padronização da rotina e dos seus procedimentos. Há solução de continuidade a cada dois anos, quando se troca a administração do Tribunal, com ela mudando a forma e o procedimento das correições. Estas ficam sempre dependentes de novos critérios ao talante do novo corregedor-geral.

Por isso, é recomendável que o TJRO regulamente as correições, tendo por base os objetivos institucionais, no cumprimento de sua missão, detalhando os pontos indispensáveis a ser observados pelas autoridades corregedoras.

Nessa regulamentação, levarão em conta as metas da administração, fixando nela o balizamento necessário para que haja uniformização dos procedimentos, de modo que não haja disparidades no proceder de juízos com a mesma competência, nem diferença na qualidade do serviço por eles prestado.

Enfatizar-se-á a função orientadora, como método de melhoria da gestão, devendo a correição se encarregar de esclarecer aos servidores – ao menos minimamente –, traçando todas as etapas

dos procedimentos com exclusão de formas meramente burocráticas, dando ênfase à oralidade e à instrumentalidade do processo.

O seu aprimoramento é medida que se impõe, pois, na atualidade, é ferramenta subutilizada, além de pouco utilizada, sendo, até mesmo, mal compreendida.

Já se apregoa a avaliação *on line*. Certamente a informatização plena da avaliação dos serviços é medida racional e necessária, mas insuficiente para atender todos os fins do instituto. Há que se avaliar a conformidade de estruturas que vão além dos processos, como por exemplo: Estrutura física (prédios, equipamentos, mobiliário, rede logística, etc.); quadro de pessoal, avaliando suficiência numérica em cada juízo, observando-se a especialidade da competência e peculiaridades de cada um; avaliar a qualificação dos servidores e se estes estão suficientemente treinados para o serviço processual cartorário e para utilização dos sistemas de informática etc.

Insta incluir a necessidade de se buscar a otimização dos recursos já existentes, expurgando práticas inúteis, que consomem desnecessariamente tempo e dinheiro público. Isto será possível com o planejamento estratégico, que terá na correição judicial um valioso instrumento, pela magnitude de suas funções.

Quanto ao período mínimo necessário para a realização das correições gerais, 63,18% dos juízes concordam com ele. E, efetivamente, o Código de Organização Judiciária do Estado – COJE o prevê no art. 76. Mostra-se razoável o período bienal definido pela Lei, uma vez que a mesma Lei também previu que o juiz está obrigado a fazer correição anualmente (art. 77).

Reconheceram os juízes que as correições ajudam a solucionar os problemas detectados (68,18% - Tabela 7); contribuem para o aprimoramento judicial (81,82% - Tabela 9); os dados coletados auxiliam na administração da Justiça (90,91% - Tabela 11); e auxiliam na inibição da causas de lentidão da Justiça (95,45% - Tabela 15).

Reconheceram, ainda, que não existe uma padronização das rotinas e procedimentos correcionais (77,27% - Tabela 5); que há

necessidade de se implantar um regulamento das correições como fator de aprimoramento da gestão (90,91% - Tabela 13); e que a correição geral, também, pode ter a função de planejamento, sendo mais um fator de melhoria da qualidade da gestão judicial (95,45% - Tabela 14).

Quase à unanimidade, os juízes reconhecem que os dados coligidos nas correições judiciais auxiliam na administração da justiça. Significativo, também, o peso que estes dados representam (Tabela 12): 22,73% atribuíram a nota máxima, 10; 36,37% as notas 7 e 8; 22,73% as notas 5 e 6; somente 4,55% atribuíram nota 1 e 13,64% não responderam, levando-se à conclusão de que se as correições se orientarem pelo método básico da gestão, devidamente regulamentadas pelo Tribunal, poderão transformar-se em poderoso instrumento do Planejamento Estratégico.

Estando atualmente deficiente, com procedimento incompleto, pois a ela falta o foco no planejamento da instituição como um todo, não tem servido ao valioso fim que lhe cabe, de atuar como instrumento de promoção da gestão de qualidade.

Daí, exsurge naturalmente como proposta de reforma dos procedimentos das correições a edição de um Regulamento das Correições para dar a elas o foco (as diretrizes) que foi previsto no planejamento estratégico, consolidando-a definitivamente como instrumento da gestão. É que a um tempo executa o que o planejamento lhe impuser, já que as metas estarão incorporadas pelo regulamento; a outro (depois), compila dados para renovar o planejamento seguinte, retroalimentando o sistema, no didático ensinamento de Mauriti Maranhão¹⁴⁰:

A essência é que todos os sistemas e organizações têm entradas (petições, no caso de Varas), transformações (processamento e decisões, no caso de Varas), saídas (processo com sentença, no caso de Varas) e retroalimentações (decisões administrativas de gestão necessárias à manutenção do rumo estabelecido pela estratégia, com o fim de atender às necessidades dos usuários).

140 MARANHÃO, Mauriti. Sistemas de Gestão: São necessários ao Poder Judiciário? In Revista da Emeron, n. 15. Porto Velho: Ed. DEGRAF/TJRO, 2007, p. 178.

E demonstrando que não se está falando de algo distante e irreal, arremata Maranhão¹⁴¹:

Gerir unidades do judiciário com o emprego de **sistemas de gestão** pode parecer matéria apenas estranha ou teórica para aqueles que ainda não tiveram a feliz oportunidade de observar o sucesso de unidades do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro incorporadas à certificação ISO 9001:2000.

Assim, a correção judicial pode e deve ter a função de planejamento. Ao atuar na correção dos erros do presente, coletará informações, e os dados coligidos deverão orientar as ações futuras para que o Judiciário não falhe mais no ponto corrigido.

Destarte, os dados coletados, com base em orientação precisa e organizada (regulamento), proporcionarão planejamento mais seguro, com possibilidade de maior grau de acerto, já que terá oportunidade de melhor se organizar aquele que melhor se planejar.

Mauriti Maranhão,¹⁴² discorrendo acerca do tema, pontifica com singular maestria:

É bastante comum o aforismo “prevenir é melhor que remediar”. A sabedoria popular traduz um dos elementos básicos de **sistemas de gestão**, a necessidade de planejamento. Em outras palavras, é sempre melhor e muito mais barato planejar do que consertar os erros decorrentes. O conceito de planejar implica o entendimento da escolha correta entre “pensar antes de agir” e “agir antes de pensar”. Em sentido amplo, essa escolha pode decidir entre o **desenvolvimento** e o **atraso**: organizações desenvolvidas planejam antes de agir; organizações atrasadas agem antes de pensar. Essas, paradoxalmente, uma vez que têm poucos recursos, pagam um preço elevado pela má escolha; resta-lhes, como alternativa provável, manterem-se

141 Idem.

142 Idem, p. 173-4.

atrasadas, em face de não disporem de recursos para fazer investimentos. A experiência mostra que a “natureza é pródiga, mas não faz concessões”: a colheita reflete a qualidade da plantação.

Ademais, o primeiro elemento chave de um sistema de gestão é o alicerce cuja finalidade é: esclarecer e documentar a visão de conjunto, o arcabouço da gestão; estabelecer as fronteiras ou a abrangência do sistema, bem como os cuidados essenciais com a documentação (controle de documentos e de registros).

Portanto, as correções se destacam como elemento de base da gestão, sendo de importância vital para a boa administração do Tribunal, já que, a partir dela, se podem estabelecer as estratégias (que são as intenções de futuro da organização: política, objetivos, indicadores e metas de natureza estratégica) do Poder Judiciário de Rondônia.

No ponto, muito feliz a afirmação de Maria Elisa Macieira¹⁴³:

Observamos que as possibilidades de melhorias na gestão e a adoção de soluções inovadoras são ilimitadas no Poder Judiciário. Apesar dos requisitos legais que regem essa atividade serem fatores inibidores, ainda assim podemos criar ambientes favoráveis e equipes motivadas para realizar suas atividades de forma eficaz e eficiente, tornando a entrega da prestação jurisdicional um motivo de orgulho e satisfação para aqueles que têm a honra de realizá-la.

Os números são contundentes. Anseiam os magistrados pelo aprimoramento da gestão judicial, indicando-se, clara e expressamente, que a correção judicial é fator relevante para essa melhoria.

Não se verifica receio ou temor quanto à sua prática, mas aspiração para que o foco seja modificado, dando-se a ele a função de planejamento, levando consigo os resultados positivos identificados

143 MACIEIRA, Maria Elisa Vieira. A Mudança Organizacional e a Necessária Implementação de Práticas Inovadoras de Gestão no Poder Judiciário. In Revista da Emeron, n. 15. Porto Velho: Ed. DEGRAF/TJRO, 2007, p. 25.

em outros juízos, uniformizando-se rotinas, orientando, treinando e fiscalizando permanentemente, de modo que se transforme a prestação jurisdicional em prática célere e efetiva, a tempo e hora, não se esquecendo da grave e perene advertência de Rui¹⁴⁴ “Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”.

Falando em advertência, quanto à morosidade, precisa a afirmação de Joaquim Falcão¹⁴⁵:

O fato é que, hoje em dia, a pauta nacional prioritária em relação ao judiciário não diz respeito à necessidade de mudar o conteúdo de suas sentenças ou acórdãos. A pauta prioritária é o combate à lentidão, a ampliação do acesso popular à Justiça, e a adoção de práticas gerenciais eticamente mais rigorosas. É, pois, uma desafiadora demanda por novas opções políticas, econômicas, administrativas e culturais – não jurisdicionais. Esta pauta exige de todos uma compreensão cada vez mais detalhada e rigorosa de um judiciário múltiplo [...].

Donde se verificar a necessidade de sistemas de gestão, planejamento estratégico e efetivo controle, entendidos esses não como forma de diminuir ou apequenar o Poder Judiciário, mas, verdadeiramente, o de melhorá-lo, conforme lição de Mauriti Maranhão¹⁴⁶:

[...] veja-se inicialmente o que significa **sistemas de gestão** para os não-iniciados. De forma simples, pode ser conceituada como “**um conjunto de elementos para dirigir e controlar uma organização**”. Nesse caso, **dirigir** tem o sentido de conduzir a organização, todavia sem qualificar o resultado obtido; a direção pode ser, *in extremis*, competente ou desastrosa. Similarmente, **controlar** tem o sentido de, mediante a disponibilidade de informações adequadas ou **indicadores**, conduzir a organização conscientemente a um rumo desejado e previamente planejado.

144 BARBOSA, Rui. Oração aos moços. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2004, p. 53.

145 FALCÃO, Joaquim. O Múltiplo Judiciário. In SADECK, Maria Tereza (coord.). Magistrados: Uma Imagem em Movimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 118.

146 MARANHÃO, Mauriti. Op. Cit., p. 173.

Sabida a importância que as correições têm para o bom desempenho da justiça, destaque-se que o corregedor tem, também, relevante papel, pois será este que conduzirá a execução desse planejamento e, para tanto, deve-se proporcionar-lhe a estrutura necessária. Por seu turno, como administrador deve delegar funções a auxiliares para que o trabalho possa ter seus resultados alcançados de maneira eficiente.

Deste modo, estar-se-iam assim fazendo adequações necessárias na gestão pública, que, neste caso, seria a própria gestão do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Ora, se o juiz dito como “moderno” tem como objetivo administrar os conflitos existentes do que aplicar de fato a lei, sendo esse um dos aspectos que está em crescente discussão, a função dele como corregedor, além da aplicação da lei, deve ser de um bom gestor. Assim, “as lições dos administradores podem auxiliar o juiz do futuro a um proficiente desempenho em suas tarefas”¹⁴⁷. Cabe a ele não ignorar os aspectos relativos à administração e aplicá-los, quando julgar necessário, utilizando dessa forma algumas ferramentas da administração, como a gestão estratégica, que foi vista no capítulo 4, desse trabalho.

Desta forma, pode-se compreender, mediante os dados coletados, e o que foi exposto nos capítulos anteriores que a utilização da correição servirá como instrumento de uniformização do trabalho das serventias (escrivânias ou secretarias), bem como, na política de disseminação de práticas bem sucedidas, buscar otimização dos serviços com economia de tempo, de recursos humanos e materiais, devendo, repita-se, sempre prestigiar a sua função orientadora.

As correições devem ser regulamentadas pelo Tribunal de Justiça em ato próprio (resolução), onde deverão estar detalhadas todas as diretrizes a ser seguidas, fixando-se os seus requisitos mínimos, com vistas a dar uniformidade e padrão ao Poder Judiciário Estadual (tal como se dá com a padronização dos prédios). Essa

¹⁴⁷ NALINI, José Renato. Op. Cit., p. 12.

prática proporcionará ao Tribunal a obtenção de *feedback*¹⁴⁸ e correção de eventuais distorções e, se as informações indicarem, efetivar mudanças de rumos no planejamento estratégico.

A utilização da correção como instrumento de Gestão Administrativa – especialmente como instrumento do Planejamento Estratégico – não só servirá quanto ao aproveitamento dos dados coletados¹⁴⁹ (situação de prédio, pessoal e equipamentos), mas também como meio de otimização dos recursos materiais e humanos disponíveis; para otimizar os procedimentos e rotinas cartorárias, buscando sempre imprimir maior simplicidade e celeridade aos processos¹⁵⁰.

Assim, partindo desses pressupostos, para aperfeiçoamento desse serviço, a título de exemplo, sugere-se buscar ainda:

- Formar equipes com experiência prática reconhecida ou utilizar a experiência de servidores mais antigos, reconhecidamente capazes, pragmáticos e céleres, para orientação aos demais, de forma permanente e continuada, com visita mínima anual. Deve-se, ainda, treinar os servidores diretamente nos cartórios, sem que seja necessário retirá-los do seu local de trabalho.
- Disponibilizar na *intranet* do TJ/RO fluxogramas e orientações a todas as serventias, prestigiando a prática de atos informais e que deem celeridade ao andamento processual.

148 Uma das formas de se obter o *feedback* será pelos relatórios das correções, com o que, sendo a regulamentação efetivada por Resolução, a qualquer tempo o Tribunal poderá alterar os rumos e estabelecer novas metas, sempre no sentido de se alcançar a correção, melhoria e aperfeiçoamento do serviço judiciário, dando, assim, efetividade ao PDCA, ou seja, para que se traduza numa boa Gestão Judicial.

149 A partir dos dados colhidos em todas as serventias (Cartórios ou Secretarias), o Tribunal terá maiores e melhores subsídios para o planejamento administrativo, desenvolvendo estratégias que assegurem à boa e eficaz prestação jurisdicional.

150 Enfatiza-se que a regulamentação das correções pelo Tribunal definirá seus critérios, revistos periodicamente, almejando sempre ao aprimoramento e melhoria do serviço prestado, inclusive estabelecendo – após discussão com a comunidade jurídica – um prazo máximo de duração dos processos em cada juízo ou especialidade, dando efetividade ao princípio da sua duração razoável, enfrentando de vez por todas a tão decantada morosidade judicial. Utopia? Só o tempo dirá.

- Utilizar a experiência de Juízes reconhecidamente práticos e céleres.

A correção deve ser suficiente para identificar e diagnosticar os problemas de todas as serventias (juízos), com indicações de correções e, além dos problemas de ordem processual, especialmente: suficiência ou não das instalações físicas (prédio); suficiência ou não de pessoal, material de expediente e equipamentos em geral, inclusive sistemas de informática adequados; capacitação do pessoal para o serviço processual e operação dos sistemas de informática disponibilizados; e se há provimento regular e permanente da Vara por magistrado. Sendo certo que os dados coletados nas correções devem compor um minucioso e detalhado relatório que, após aprovado pelo Tribunal, esse será mais um elemento subsidiário da administração superior na formulação (e reformulação) do planejamento estratégico.

Cediço, a finalidade do Poder Judiciário é a prestação da tutela jurisdicional, e a sua função precípua é a de dizer a lei¹⁵¹. A área fim – na maior porcentagem – são as Varas Judiciais onde as lides são propostas e têm desenvolvimento. O número de recursos ao segundo grau, comparativamente ao número de processos que ingressam no primeiro grau, é relativamente pequeno (menos de 10% do total). Se assim, através das correções, o TJRO poderá obter os dados indispensáveis para o seu planejamento e cumprimento da sua missão constitucional; e, ao utilizar a correção judicial como instrumento coadjuvante da sua Gestão Administrativa, estará esta, por sua vez, cumprindo o seu papel de correção (corrigir), não só no presente, mas – principalmente – com vistas no futuro, atuando preventivamente.

Registre-se ser de todo conveniente a regulamentação das correções pelo Conselho Nacional de Justiça.

Como restou estabelecido, o CNJ tem competência constitucional de planejamento, fiscalização e controle dos Tribunais, de modo que pode avaliar a oportunidade de baixar uma resolução traçando as regras gerais das correções judiciais em nível nacional, em que apenas fossem complementadas por atos dos múltiplos Tribunais, conforme a peculiaridade de cada Estado ou Região.

151 FALCÃO, Joaquim. Op. cit., p. 116.

É que conforme leciona Joaquim Falcão¹⁵²:

No fundo, a realidade judicial a transformar não é uma realidade homogênea, una e coerente. É justamente o contrário. Não existe um Poder Judiciário. Existem múltiplos poderes judiciários, se os encaramos do ponto de vista organizacional, econômico, sociológico ou político. Existe uma multiplicidade quase palpável, de se pegar com a mão, diria certamente Gilberto Freyre. [...].

Assim¹⁵³:

Com ou sem lei, com um bom ou mal orçamento, muito se pode fazer a favor de uma justiça célere e eficiente. Neste particular, cabe a todos os estudiosos, pesquisadores e operadores do Direito, em especial, aos que administram o Poder Judiciário, envidar esforços para que esse Poder, autêntico guardião do Estado Democrático de Direito, se fortaleça como instituição respeitada e eficiente.

É imprescindível, portanto, que haja um comprometimento por parte de todos os administradores da Justiça, no que diz respeito à normatização dos trabalhos, a fim de que possam tornar-se eficiente e igualmente prestados todos os serviços que este Poder direciona à população, buscando permanentemente uma prestação jurisdicional de qualidade, eficaz e célere, no intuito de contribuir com a consolidação do Estado Democrático de Direito.

CONCLUSÃO

Muito se tem falado da necessidade de se dar efetividade à atividade correcional judicial. Mas não há na atualidade regras objetivas sobre o tema, muito menos norma legal que a discipline, de modo a se dar uniformidade e padrão ao procedimento.

O que se tem são meras orientações dos próprios órgãos encarregados do trabalho, que ficam sempre ao talante da autoridade

152 FALCÃO, Joaquim. Op. cit., p. 119.

153 FREITAS, Vladimir Passos de. Op. Cit.

que está no exercício do cargo, não havendo padrão ou regra definida ou definitiva.

Este vazio normativo prejudica a atividade, como também, a todos aqueles (Juizes e Servidores) que serão objeto/alvo de correição, quase sempre trazem intranquilidade, incertezas e ansiedades, de todo indesejáveis, já que isso prejudica o desempenho da atividade fim para todos, bons ou ruins.

O fato de não haver regulamentação legal sobre a matéria tem levado a situações de arbítrio, descambando para situações de abuso de poder de autoridades encarregadas da grave tarefa de promover a correição. Fica sempre a expectativa toda vez que ocorre a troca das autoridades corregedoras, já que, não havendo regulamentação, não se sabe o que virá pela frente.

Quase sempre não há continuidade do trabalho iniciado ou realizado pelos antecessores, o prejuízo é certo, uma vez que deverá ocorrer nova adaptação dos correicionados aos novos corregedores e não ao trabalho iniciado ou previsto anteriormente.

Muitas vezes, as orientações recebidas anteriormente são sumariamente ignoradas, como se não tivessem sido emanadas do mesmo órgão, simplesmente porque houve mudança dos administradores, ignorando-se o princípio constitucional da impessoalidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal.

Esta situação – falta de norma regulamentadora – precisa ser enfrentada, de modo que se criem regras objetivas, com orientação e diretrizes que sirvam de regra estável aos correicionados e às próprias autoridades encarregadas da correição.

A norma deverá indicar minimamente o que deve ser correccionado, impondo todos os pontos que devem ser observados, de maneira que não haja espaço para subjetivismos, bem como possa haver segurança e tranquilidade para todos.

A normatização facilitará a fiscalização, uma vez que, além de promover a uniformidade, proporcionará a possibilidade do controle via sistema de automação processual da maioria dos itens que devem ser fiscalizados.

Por outro lado, não haverá surpresas, e a orientação poderá ser feita por técnicos treinados pelo órgão correcional, dispensando maiores aparatos, simplificando e barateando os custos desta atividade.

O relatório correcional deverá ser o mais amplo possível, sendo submetido ao Tribunal tão-logo seja concluído, com a avaliação da situação encontrada e com propostas e sugestões para correção das deficiências em todos os seus aspectos, inclusive de ordem material e humana (pessoal, prédio e equipamentos).

Cópia do relatório – após aprovação pelo Tribunal – deverá ser encaminhada aos setores competentes – planejamento, administrativo, financeiro etc – para providências imediatas, especialmente, para a solução de todos os problemas detectados e utilização dos dados apurados para orientar o planejamento estratégico.

Enquanto não vier a lei, a regulamentação deve ser feita por Resolução do próprio Tribunal. Seria de bom alvitre que o CNJ estudasse a problemática e baixasse resolução sobre o tema, já que a questão está dentro de sua competência.

A regulamentação das correções, com as vistas do Tribunal voltadas para que ela seja instrumento do planejamento estratégico, trará a uniformização das rotinas e procedimentos e a otimização dos recursos, e contribuirá, sobremaneira, com a melhoria da prestação jurisdicional, imprimindo grande economia no custo da Justiça e com significativa redução no tempo de duração do processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATAIDE JÚNIOR, Vicente de Paula. O novo juiz e a administração a justiça. Curitiba: Juruá, 2006.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 4ª ed. Porto Alegre: Globo, 1963.

BARBOSA, Rui. Oração aos moços. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2004.

BATEMAN, Thomas S. Administração – Construindo Vantagem Competitiva. São Paulo: Atlas, 1998.

BETHENCOURT, Francisco. História das inquisições. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

BOSSAY, Rubens Bergonzi. Conjunto de Práticas de Gestão. *In*: A Reforma Silenciosa da Justiça. Organização: Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: LFG 2006.

BUENO, Silveira. Dicionário Escolar. 28ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1998.

CANCLINI, Néstor García. Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

CARVALHO SANTOS, J. M. Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Borsói, v. 13, s.d., p. 147.

CASTRO, Olegário Herculano D'Aquino E. Practica das correições. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1862.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração nos Novos Tempos. 14ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido R. Teoria Geral do Processo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no regime democrático. *In* Cidadania e Justiça. Revista da AMB, ano 7, n. 13, 2004.

DAVIS, Roberto. Correição trabalhista. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

FALCÃO, Joaquim. O Múltiplo Judiciário. *In* SADECK, Maria Tereza (coord.). Magistrados: Uma Imagem em Movimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FRANÇA, R. Limongi (coord.). Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, v. 1-20, 1977.

FREITAS, Vladimir Passos de. A eficiência na administração da Justiça. In www.Ibrajus.org.br. 28/2/2006.

FREITAS, Vladimir Passos de. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma constitucional e conselho nacional da magistratura. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). Corregedorias do Poder Judiciário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

GUIMARÃES, Mário. O juiz e a função jurisdicional. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

HUNTER, James C. O monge e o executivo. Tradução de Maria Conceição Fornos de Magalhães. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

MACIEIRA, Maria Elisa Vieira. A Mudança Organizacional e a Necessária Implementação de Práticas Inovadoras de Gestão no Poder Judiciário. In Revista da Emeron, n. 15. Porto Velho: Ed. DEGRAF/TJRO, 2007.

MAGRETTA, Joan. O que é gerenciar e administrar. Colaboração de Nan Stone; Tradução de Hugo de Souza Melo. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

MALTA, Christóvão P. Tostes *et al.* In: Dicionário Jurídico, 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MARANHÃO, Mauriti. Sistemas de Gestão: São necessários ao Poder Judiciário? In Revista da Emeron, n. 15. Porto Velho: Ed. DEGRAF/TJRO, 2007.

MARREY, Adriano (coord.) Roteiro de correições. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

MAXIMIANO: Antônio Cezar Amaru. Teoria Geral da Administração: Da Escola Científica – A Competitividade na Economia Globalizada. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26ª ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emanuel Burle Filho. São Paulo: RT, 2001.

MILESKI, Helio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto. Planejamento Estratégico. Rio de Janeiro: FGV, s.d. p. 44.

NALINI, José Renato. Magistratura: um paradigma para o III milênio. Porto Velho: Emeron, 1998-2000.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. Controle da Atividade Jurídica. RJTE, vol. 86.

RONDÔNIA. Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado de Rondônia, 4ª ed. Porto Velho, DEGRAF/TJRO, 2006.

RONDÔNIA. Coleção das Leis de Rondônia. Decretos-Leis de 1982. Porto Velho, Centro Gráfico do Senado Federal, 1989.

RONDÔNIA. Diretrizes Gerais dos Serviços Notariais e de Registro. Porto Velho, DEGRAF/TJRO, 2006.

RONDÔNIA. Diretrizes Gerais Judiciais. Porto Velho, DEGRAF/TJRO, 2005.

RONDÔNIA. Diretrizes Gerais Judiciais. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Corregedoria-Geral da Justiça. Diretrizes Gerais Judiciais. Biênio 2004/2005.

SERRA, Luiz Umpierre de Mello. Gestão de Serventias Judiciais. Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário, vol. 2. Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. Atualizações: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Ed. Forense. Rio de Janeiro: 2005.

SOUZA, Maria Helena Rau de. Corregedoria na justiça federal. In: FREITAS, Vladimir Passos de Freitas (coord.) Corregedorias do Poder Judiciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

TEIXEIRA, Gilnei Mourão; SILVEIRA, Aristeu Coelho da; BASTOS NETO, Carlos Pinheiro dos Santos; OLIVEIRA, Gerciana Alves de. Gestão Estratégica de pessoas. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

TZU, Sun. A Arte da Guerra. Lisboa: Ed. Futura, 1974.

VIANA, João José. Administração de Materiais: Um enfoque Prático. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

VIEIRA, Francisco Xavier Medeiros. Práticas das correições. Florianópolis: Lunardelli, 1974.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos. Trad. Juarez. São Paulo: RT, 1995.

GRUPOS DE ESTUDOS JURÍDICOS ESPECIALIZADOS EM EXECUÇÃO PENAL



Adolfo Theodoro Naujorks Neto

Juiz de Direito, Titular da 4ª Vara de Família e Sucessões de Porto Velho/RO. Graduado em Direito, Especialista em Segurança Pública pela UFMG/UNIR, Pós-Graduado em MBA em Poder Judiciário pela MBA/FGV.

Sumário

1. Introdução. 2. Noções históricas da pena. 3. A Lei de Execução Penal. 4. Execução da pena no Brasil e em Rondônia. 5. Grupos de estudos e sua relevância como inovação jurisdicional. 6. Experiências existentes de grupos de estudos. 7. Grupos de estudos em execução penal no Estado de Rondônia. 8. Conclusão. 9. Referências Bibliográficas. 10. Anexos.

1. INTRODUÇÃO

Ao aceitarmos o desafio de participar deste importante programa de aperfeiçoamento de magistrados, envolvendo a Fundação Getúlio Vargas, em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e a Escola da Magistratura do Estado de Rondônia, contando ainda com o apoio do Ministério da Justiça do Governo Federal, da Associação Brasileira de Magistrados e da Escola Nacional da Magistratura, procuramos desenvolver um tema para o trabalho que tenha ligação com a inovação jurisdicional.

Nosso trabalho tem como objeto de estudo e foco de aplicação à criação de grupos e bases de estudos jurídicos especializados em execução penal para juízes de primeiro grau, podendo a experiência vir a ser estendida para os juízes do segundo grau, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

As bases de estudos judiciais especializados em execução penal são, portanto, o foco de nosso trabalho e a nossa proposta em inovação jurisdicional para fins de conclusão do curso de mestrado profissionalizante em Poder Judiciário, realizado pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e a Escola da Magistratura do Estado de Rondônia.

Para tanto, trazemos a ideia de implantação das bases de estudo, ou grupos de estudos especializados em execução penal, com o objetivo de promover e possibilitar a discussão de temas, jurídicos ou administrativos, relacionados à execução penal, visando uma unificação de ideias, pensamentos e procedimentos na atuação dos juízes de execução penal em todo o Estado de Rondônia, buscando a eficiência, a celeridade e a segurança jurídica das decisões.

Tais bases de estudos terão sede na cidade de Porto Velho, Capital do Estado e sede do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, subedes nas cidades de Ji-Paraná, Vilhena, Cacoal, Rolim de Moura, Ariquemes e Guajará-Mirim, possibilitando à sede e às subedes envolver todos os juízes de execução penal na sua respectiva área a participarem do respectivo grupo de estudos da sede ou das outras duas subedes.

Como já dito, os grupos de estudos têm como finalidade a unificação de ideias e procedimentos relativos à execução penal, com o objetivo de criar um ambiente de discussão de matérias afetas à execução penal, possibilitando decisões iguais e uniformes em matéria de execução penal em todo o Estado de Rondônia.

Servem os grupos de estudos em execução penal como ferramenta a auxiliar a necessidade que tem o Poder Judiciário de buscar celeridade e agilidade na prestação de seu serviço, com isso aperfeiçoando a busca pela eficiência e pela previsibilidade das

decisões judiciais, que gera segurança jurídica e melhor satisfação do jurisdicionado com a prestação do serviço recebido.

Todavia, não significa dizer que se pretende com isso vincular entendimentos, engessar a livre convicção acerca de divergências ou entendimentos doutrinários e jurisprudenciais a respeito dos assuntos atinentes à execução da pena.

Tão somente pretendemos criar um ambiente de discussão, um ambiente de conciliação de ideias convergentes, no sentido de se constituir uma jurisdição sem contradições, sem o confronto de doutrinas e posturas quanto à execução da pena, o que permitirá uma jurisdição mais eficaz, eficiente e célere, além de contar com a grande vantagem de permitir ao jurisdicionado a previsibilidade do comportamento judicial acerca de temas amplamente discutidos, debatidos e pacificados pelos grupos de estudos, com o envolvimento de todos os juízes de execução penal.

Hodiernamente, causa grande espanto e porque não dizer perplexidade aos leigos e à população em geral, sobretudo em face da divulgação da mídia, o conflito entre decisões de juízes, decisões que em casos semelhantes são julgados por uns de uma maneira e por outros de forma diversa.

O conflito entre decisões semelhantes causa estranheza à população, gera a perplexidade, desacreditando perante os cidadãos o aparelho judicial do Estado.

Os grupos de estudos, ou bases de estudos em execução penal, portanto, além de fomentar um ambiente de discussão de ideias e pensamentos, visando uma melhor harmonia entre os julgadores quanto a decisões de temas semelhantes, presta-se a possibilitar a realização de seminários, painéis, palestras, encontros, pesquisas, tendo como objetivo o aprimoramento e a difusão cultural e intelectual de todos os juízes de execução penal aos temas e matérias afetas a sua área de atuação jurisdicional.

Para tanto, propomo-nos a apresentar este trabalho dividido em seis capítulos.

No primeiro capítulo, faremos uma abordagem histórica da pena, como introdução ao tema objeto desse trabalho. É necessária uma posição e situação histórica de como surgiu a pena na história da humanidade e de suas consequências.

Com a abordagem histórica, pretendemos situar o leitor no tema, na origem da repressão das ações criminosas, através da aplicação de uma sanção, de uma penalidade, que com o passar do tempo foi evoluindo da pena física para a privação da liberdade até o ponto em que a privação da liberdade passa a ser condenada como método preventivo e repressivo e de recuperação social.

No segundo capítulo, pretendemos fazer uma rápida análise da Lei 7.210/84, seus aspectos históricos, suas implicações, sua efetividade diante da realidade brasileira, seus aspectos judiciais e administrativos. Trata-se de legislação moderna que enfrenta grande dificuldade de aplicação em face da realidade do poder público brasileiro, sobretudo do Poder Executivo.

No terceiro capítulo, faremos uma abordagem da situação da execução penal nos vários estados brasileiros e pretendemos analisar a situação carcerária das unidades federadas, a atuação do Departamento Penitenciário Nacional, a estratégia nacional para a execução penal como ferramenta fundamental no esforço de conter a violência que se espalha por todo o país, e a necessidade de inserir a questão penitenciária no Brasil como um dos instrumentos de segurança pública.

Ainda de forma particular, pretendemos analisar a situação penitenciária especificamente em Rondônia, seus dados, suas estatísticas, sua população carcerária, seus estabelecimentos penitenciários, os grandes desafios a enfrentar e os problemas do passado.

Rondônia já viveu o drama de uma grande rebelião com 24 mortes, fato este que inclusive levou o Brasil a ser processado perante a Corte de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos sediada na cidade de São José, na República da Costa Rica.

A partir do quarto capítulo, deixamos o material introdutório e passamos ao objetivo propriamente dito de nosso trabalho. Após apresentarmos noções históricas da origem da pena no mundo, das implicações da Lei 7.210/84, da execução penal no Brasil e no Estado de Rondônia. Pretendemos, no quarto capítulo, mostrar a relevância dos grupos de estudos e sua importância como inovação jurisdicional a justificar nosso projeto.

Pretendemos, no quinto capítulo, também analisar outras experiências de grupos de estudos que serviram de inspiração à realização do nosso projeto.

Sobre essa temática, existem experiências no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, na Escola da Magistratura Federal e no Ministério Público do Estado de Mato Grosso. São experiências que merecem a nossa análise, sobretudo como modelo à futura implantação de nosso projeto no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

No sexto capítulo, apresentaremos nossa proposta de grupos de estudos no âmbito da execução penal a ser implementada no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Mostraremos como pretendemos implantar os centros de estudo, como será sua organização e funcionamento, quais serão seus objetivos e sua relevância a justificar sua implantação entre nós.

Portanto, este é o nosso desafio, de trazer uma proposta que possa contribuir para a jurisdição como inovação, que traga resultados práticos e benefícios à aplicação da atividade jurisdicional, visando o fortalecimento e a credibilidade de todo Poder Judiciário do Estado de Rondônia.

2. NOÇÕES HISTÓRICAS DA PENA

O direito penal e a história da pena confundem-se com a história da própria humanidade, confundem-se com o aparecimento do ser humano sobre o planeta, com o surgimento do homem também surgiu o crime e com o crime a aplicação de uma pena.

A bíblia narra em seu velho testamento que Caim foi ao campo com seu irmão Abel quando, então, Caim atacou Abel e o matou. Logo em seguida, Deus falou com Caim perguntando por Abel, que confessou seu crime e foi amaldiçoado por Deus. A Caim são aplicadas as penas de banimento e expulsão¹.

Trata-se, portanto, no texto religioso, do primeiro crime e da primeira pena aplicada após o aparecimento do ser humano, fruto da criação de Deus, aplicada pelo próprio criador diante do primeiro crime praticado pela criatura.

Data de 3500 anos antes de Cristo o aparecimento das primeiras civilizações², entendida a formação das primeiras civilizações como o período em que o ser humano passa a dominar a escrita, a cultivar a terra, a domesticar os animais, a expressar sentimentos religiosos e a formar instituições como a família e o Estado.

Formando civilizações, passou o ser humano a viver em grupos, em sociedade, surgindo a partir de então a necessidade de criação de regras penais e, por consequência, de sanções advindas da quebra de tais regras.

A pena “surge com o homem e o acompanha através dos tempos, isso porque o crime, qual sombra sinistra, nunca dele se afastou.”³

Surgidas então as primeiras civilizações, também surgiram as primeiras regras de natureza penal, e as primeiras sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento das regras penais.

1 O Senhor disse a Caim: “onde Está o teu irmão Abel?”. “Não sei respondeu ele. Sou eu o guarda de meu irmão?”. “Que fizeste?” retrucou ele. “A voz do sangue de teu irmão clama do solo a mim. És agora amaldiçoado, banido do solo que abriu a boca para recolher de tua mão o sangue de teu irmão. Quando cultivares o solo, ele não te dará mais a sua força. Serás errante e vagabundo sobre a terra”. (Velho Testamento, Versículo 9/13, Capítulo 4).

2 Mais ou menos por volta de 3500 a.C. a cultura neolítica produziu as primeiras civilizações. Podemos afirmar que a civilização é um estágio do desenvolvimento histórico humano em que a escrita é utilizada em grau considerável, em que se obteve algum progresso nas artes e nas ciências, e em que as instituições políticas, sociais e econômicas se desenvolveram suficientemente para resolver pelo menos alguns dos problemas de ordem, segurança e eficiência com que se defronta uma sociedade complexa. (Edward McNall Burns, História da Civilização Ocidental, p. 14).

3 NORONHA, Edgar Magalhães. Direito Penal. 18ª ed., v. 01. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 20.

Com a evolução da humanidade, igualmente evoluíram as ideias penais e a aplicação das sanções penais. A aplicação da pena evolui à medida que a humanidade da mesma forma evoluiu.

De início, prevalecia a ideia da vingança privada, ou seja, o crime era pago com a reação pessoal da vítima ou de seus parentes. Surge o talião, delimitando-se o castigo a fim de impedir a vingança desproporcional. Adotam-se os primeiros códigos entre as civilizações, como o de Hamurabi, o Pantateuco e o de Manu entre tantos outros.⁴

No período da vingança privada, a reação pertencia ao indivíduo, cabia-lhe a resposta pela ofensa recebida. A reação era pessoal, executada pelo ofendido, seus parentes, tribo ou clã. No período da vingança privada, não havia proporção entre a ofensa e o revide, naquela fase dominava totalmente os instintos, o impulso e a necessidade de revidar a agressão sofrida.

Grupos, famílias, tribos, clãs se digladiavam em busca de vingança pela ofensa sofrida, com a retribuição de uma nova ofensa, gerando com isso intermináveis lutas e rixas sem qualquer preocupação com a justiça.

Havia, portanto, a necessidade de se delimitar o castigo, impedindo que a vingança desproporcional e impulsiva gerasse novas ofensas em círculo sem fim de violência e insegurança. Surge, então, o Talião a fim de delimitar a vingança privada e a aplicação da sanção⁵.

Expressão do talião é o Código de Hamurabi, surgido na Babilônia cerca de 1694, antes de Cristo, que previa a justiça feita pelas próprias mãos em que o interesse individual se sobreponha ao coletivo. Se um filho agredisse o pai, ser-lhe-ia cortada a mão na altura do peito, se alguém vazasse o olho de um homem livre, da mesma forma ser-lhe-ia vazado o olho.

4 NAUJORKS, Adolfo Theodoro. A pena privativa de liberdade no Brasil: seu passado, o presente e as perspectivas para o futuro. - (*Revista da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia* - p. 4).

5 Havia ocasiões em que se matava toda uma família ou todo um clã, inclusive mulheres e crianças recém-nascidas, prevendo o perigo de uma vingança futura e tardia, na pessoa do próprio ofensor, ou de um de seus descendentes (Feu Rosa, Direito Penal, p.36).

Igualmente expressa o período da vingança privada a religião de Maomé, no Alcorão, que manda que aquele que exercer represália deve ter o cuidado para que sejam iguais às ofensas recebidas.

Platão se manifesta: se o mais próximo parente não perseguir o assassino, também ele se manchará do crime. O ressentimento do defunto se voltará contra ele. Qualquer pessoa poderá acusá-lo e será condenado e banido por cinco anos, de acordo com a Lei⁶.

Passa-se a um novo período do direito penal e da aplicação da pena com a vingança divina. Nesta época, a humanidade atinge um novo patamar, sobe um degrau na escala evolutiva, visto que o Poder passa a ser exercido agora em nome de Deus, e em nome de Deus é que se aplica a Justiça e as punições pelas infrações cometidas.

Na fase da vingança divina, já existe um grupo social que impõe aos demais um conjunto de normas e castigos, sempre aplicados com extremo rigor e crueldade. A pena tem como finalidade intimidar por meio dos castigos físicos, com isso o direito penal e a pena passam a ser instrumentos de ordem e de segurança da comunidade.

A traição, a feitiçaria, o sacrilégio, o adultério, a magia negra, a magia branca, a demonomania e a pederastia eram crimes de natureza grave, que se confundiam com o pecado, com ofensa a Deus, exigindo punição para aplacar a cólera divina. É a origem da palavra pena, com seu significado de purificação, expiação e compensação.

Crime e pecado eram a mesma coisa. O criminoso deveria ser punido, para se aplacar a cólera divina, que ficava irada com a violação de suas Leis, e, em represália, castigava o povo. Como a época era de civilizações eminentemente agrícolas, quando faltava chuva ou surgia qualquer fenômeno oriundo da inclemência da natureza, os lavradores suportavam tremendos prejuízos e costumavam até a passar fome. Por isso,

6 FEU ROSA, Antônio Miguel. Direito Penal: Parte Geral. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 37.

desesperados, lançavam a culpa de suas aflições em cima daqueles que, desrespeitando os mandamentos, teriam provocado o Deus Todo-Poderoso.⁷

São exemplos de códigos da época da vingança divina as leis de povos como os indianos, com seu código de Manu, e os Hebreus, com as leis mosaicas.

Prosseguindo a humanidade em sua evolução, surgem os Estados Nacionais com seus príncipes e reis como figuras do próprio Estado e centralizadores do Poder, assim é necessário garantir a segurança do Estado e a do príncipe, usando-se o direito penal e a pena para tal fim.

Este é o estágio da vingança pública que, em seu alvorecer, ainda mantinha certas formas anteriores, métodos dos períodos anteriores, mas que caminhava para uma evolução da aplicação do direito penal e das penas, sobretudo como meio de pacificação social e controle e manutenção da ordem pública.

É nesse estágio que se evolui para períodos mais avançados, com a humanização do direito penal e da aplicação das penas.

Surge a vingança pública no Império Romano, que não obstante tenha imposições de vingança privada e também religiosa, estabelecia crimes contra o Estado e cuidava o aparato estatal de aplicar as necessárias e devidas sanções.

Também grande influência na evolução para a fase da vingança pública tiveram os princípios morais ensinados pelo cristianismo.

Mas, ainda assim, a pena tinha um caráter corporal, o corpo era o objeto da pena por meio da aplicação de sanções físicas. Tinha como ponto culminante a morte do infrator que podia ser dada por diversas formas, tais como o empalamento, a fogueira, o desmembramento entre outros suplícios que visavam a eliminação física do criminoso.

Com a Revolução Francesa e o iluminismo, o mundo culto e civilizado passou a questionar as penas corporais, da mesma forma que

7 FEU ROSA, Antônio Miguel. Direito Penal: Parte Geral. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p.38.

também incorporou princípios básicos ao direito penal e à aplicação da sanção penal, tais como: *nullum crime, nulla poena sine previa lege; nullum crime sine iudicium e nullum crime sine typum*.

Passou-se a pensar na humanização do direito penal e da aplicação da pena.

Surge então a prisão como sanção substitutiva da pena corporal, da aflição física que se aplicava sobre os criminosos. Até então, a prisão era tão somente medida cautelar a fim de resguardar a futura aplicação da pena corporal.

A privação da liberdade era medida preventiva e assecuratória da aplicação da pena final a ser infligida ao apenado. Prendia-se e mantinha-se preso para enforcar, para queimar na fogueira, para degolar, para açoitar, para queimar em ferros e para deportar, entre outros castigos. O recolhimento celular em masmorras, mosteiros, castelos e torres era a segurança e a garantia da futura aplicação da pena⁸.

Nesse sentido, pode ser afirmado que a pena privativa de liberdade é invenção recente na história da humanidade.

A forma geral de uma aparelhagem para tornar os indivíduos dóceis e úteis, através de um trabalho preciso sobre o seu corpo, criou a instituição prisão, antes que a lei a definisse como a pena por excelência. No fim do século XVIII e princípio do século XIX se dá a passagem a uma penalidade de detenção, é verdade; e era coisa nova⁹.

As vozes iluministas passaram então a questionar os métodos até então vigentes de punição sobre o corpo do infrator, feitas por meio de aplicação da pena corporal, do suplício, da crueldade e do sofrimento.

A pena somente é justa quando necessária, já proclamava o Marquês de Beccaria, na cidade de Milão no ano de 1766.

8 NAUJORKS, Adolfo Theodoro. Ob. cit., p. 20.

9 FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*: nascimento da prisão. Tradução de Lígia M. Pondé Vassallo. Petrópolis: Vozes, 1987, p 207.

Quanto mais terríveis forem os castigos, tanto mais cheio de audácia será o culpado em evitá-los. Praticará novos crimes, para fugir à pena que mereceu pelo primeiro. Os países e os séculos em que se puseram em prática os tormentos mais atrozes são igualmente aqueles em que se praticaram os crimes mais tremendos.¹⁰

Até que chegamos aos dias de hoje, em que se questiona a utilidade da prisão, da privação da liberdade como pena suficiente a recuperar e ressocializar criminosos. Já é consenso de que a pena privativa de liberdade deve ser guardada aos criminosos de maior periculosidade, às infrações mais graves e aos delitos violentos que causa grave perturbação à ordem e à paz pública.

É consenso que a pena privativa de liberdade não recupera, ao contrário, é capaz de degradar ainda mais a situação do condenado, notadamente quando consideramos a realidade de nossos presídios. A pena privativa de liberdade agrava a situação do preso, estigmatiza o infrator, além de criar a possibilidade de que presos menos perigosos, em contato com presos de maior periculosidade, possam refinar o aprendizado do crime.

O grande lamento é que neste final de século a prisão continue a se apresentar como um espetáculo deprimente, atingindo além da pessoa do delinquente: orfana filhos de pai vivo, enviua a esposa de marido combatido; prejudica o credor do preso tornado insolvente; desadapta o encarcerado à sociedade; suscita graves conflitos sexuais; onera o Estado; amontoa seres humanos em jaulas sujas, úmidas, onde vegetam em olímpica promiscuidade.¹¹

A prisão consiste em equívoco histórico que a sociedade não consegue reparar, não porque não o reconheça, mas por falta de coragem para aderir abertamente a

10 BECCARIA, Cesare. *Dos Delitos e das Penas*. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus Editora Ltda., 1983, p. 43.

11 OLIVEIRA, Edmundo. *Política Criminal e Alternativas à Prisão*. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 07.

alternativas a esta pena. Ao longo de toda a sua história não tem se mostrado hábil para desestimular ou reformar criminosos. Mantém-se como custoso e sofrido castigo, totalmente inócuo como agente de recuperação de valores e oportunidades aos condenados.¹²

Se analisarmos a história do cárcere, se percorrermos sua trajetória, observaremos que os avanços não têm sido significativos. Esta invenção do homem, saudada em seu nascimento como um triunfo sobre a pena de morte, como uma conquista sobre as penas corporais, consolidou-se ao longo dos séculos, não como um recurso de mera contenção, mas como instrumento de iniquidade, de violência física e moral, como espaço onde segundo Michel Foucault, o castigo poderá funcionar em plena luz como terapêutica e a sentença se inscrever entre os discursos do saber.¹³

Fala-se nos dias de hoje em substitutivos penais, em medidas de substituição da pena privativa de liberdade por outras penas, as denominadas penas alternativas, tais como multa, prestação de serviços comunitários e restrição de direitos.

Tudo isto com a finalidade de evitar o encarceramento e as suas consequências, não somente para o criminoso, mas para sua família, para a sociedade e para o próprio Estado.

Também neste capítulo em que tratamos da história da evolução do direito penal e por consequência da aplicação da pena, faz-se necessária uma breve e curta referência à finalidade da pena, pois o assunto diz respeito à sua execução e aos estudos e debates que se pretende estabelecer nos centros de estudos judiciais com a finalidade de criar procedimentos judiciais e administrativos em relação à execução da pena.

12 SUSSEKIND, Elizabeth. Aspectos da Política Prisional no Brasil. *Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal*, n. 1. Brasília: 1997, p. 13.

13 LEAL, Cesar Barros. *Prisão: Crepúsculo de Uma Era*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 123.

Mais de uma teoria tenta explicar os fins da pena, com variações de acordo com o tempo e a cultura jurídica, mas, de forma geral, podemos afirmar que a pena privativa de liberdade e as demais penas alternativas à liberdade, sobretudo aquela que visa à prevenção e à ressocialização.

Os fins que se atribuem à medida penal variam necessariamente segundo as concepções vigentes em cada fase da cultura e as exigências da consciência jurídica e comum, que já vimos se manifestar nas diversas teorias da pena.¹⁴

Na longa exposição em que, na ciência penal, dissentem os mestres em teorias doutrinárias e escolas, a respeito da razão filosófica, social ou jurídica da pena, há diferentes caminhos para a conceitualização de sua finalidade. O objetivo da pena é, para uns, castigar o delinquente em retribuição ao mal praticado. Para outros, a segregação ou eliminação, como defesa social. Outros a veem na intimidação que, para ser eficiente em relação a todos, precisa ser efetiva em relação aos que transgrediram a lei penal. Outros apontam a finalidade do reerguimento pela educação do criminoso. Enfim, várias são as explicações e muitos os adeptos desta ou daquela teoria.¹⁵

Já Heleno Fragoso entende que a pena tem como finalidade mostrar aos criminosos em potencial uma ameaça, servindo também como função de prevenir o crime, de forma geral e especial.¹⁶

Prevenção na medida em que a pena tem como escopo, como objetivo, prevenir a prática de atividades criminosas por meio da intimidação que a pena provoca naqueles que tenham propensão em se desviar do caminho e da lei ou em infringir a lei penal.

14 BRUNO, Anibal. *Direito Penal: Parte Geral. Tomo I, 4ª ed.* Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 44.

15 BITTENCOURT, Edgar de Moura. *Crime: Criminologia e Sociologia Criminal.* São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1973, p. 85.

16 FRAGOSO, Heleno. *Lições de Direito penal: Parte Geral. 11ª ed.* Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 290.

Através da possibilidade do infrator sofrer os rigores da lei penal é que a prevenção tem como objetivo impedir aquelas condutas que possam vir a infringi-la.

Pode ser classificada a finalidade da prevenção em geral e em especial.

A prevenção pode ser geral e especial (individual). *Jeschek* desenvolve a dupla eficácia preventiva. A prevenção geral aspira a prevenir o crime na comunidade, e a prevenção especial ou individual se dirige ao condenado que, mediante a lição que recebe da pena, deve ser afastado de delitos futuros, para que se adapte às ideias sociais dominantes na comunidade.¹⁷

Preventiva especial, ou individual, na medida em que a pena, e neste particular especialmente a pena privativa de liberdade, afasta o agente criminoso da sociedade, impedindo-o de praticar novos crimes bem como preparando-o ao retorno do convívio social, todavia adaptado à realidade social em que vive.

Deveria ter a ressocialização o objetivo de inserir o agente criminoso na sociedade em que vive, pois o crime em regra é fruto da exclusão social e da falta de oportunidade daqueles que se desviam do comportamento geral. Nesse sentido deveria ter a ressocialização, por intermédio da pena privativa de liberdade, o condão de reinserir o condenado à sociedade que um dia o crime retirou.

Areinserção faz-se pela inclusão, da assistência educacional, da assistência profissional, de meios para que o criminoso possa voltar à sociedade educado e adaptado às suas exigências.

A execução da pena deve objetivar a integração social do condenado ou do internado, já que adotada a teoria mista ou eclética, segundo a qual a natureza retributiva da pena não busca apenas a prevenção, mas também a humanização. Objetiva-se, por meio da execução, punir e humanizar.¹⁸

17 ALBERGARIA, Jason. *Das Penas e da Execução Penal*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 24.

18 MARCÃO, Renato Flávio. *Curso de Execução Penal*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 01.

Portanto, eis a dupla finalidade da pena, em seu caráter preventivo e retributivo, punir e humanizar aquele que quebrou as regras impostas a todos e fazê-lo voltar ao convívio social.

3. A LEI DE EXECUÇÃO PENAL

A legislação que trata da execução da pena no Brasil, tanto da privativa de liberdade como das demais penas estabelecidas pelo Código Penal brasileiro, é a Lei 7.210, de 11 de julho de 1984.

Veio ao mundo jurídico a Lei 7.210/84, depois de muito esforço e estudos, pois, em 22 de julho de 1981, o então Ministro da Justiça Ibrahim Abi Ackel, pela Portaria 429, instituiu uma comissão de juristas com o objetivo de criar um anteprojeto de Lei de Execução Penal que substituiria as disposições de execução de pena constantes nos arts. 668 e seguintes do Código de Processo Penal Brasileiro que já não mais atendia às necessidades que a realidade exigia para a execução penal no Brasil.

É verdade que a Comissão de Juristas, formada pelos eminentes professores Francisco de Assis Toledo, René Ariel Dotti, Benjamin Moraes Filho, Miguel Reale Júnior, Rogério Lauria Tucci, Ricardo Antunes Andreucci, Sérgio Marcos de Moraes Pitombo e Negi Calixto, tinha por objetivo fazer a reforma do Código Penal, na sua parte geral, do Código de Processo Penal e de trazer à comunidade jurídica uma Lei de Execução Penal, separada do Código de Processo Penal.

No Brasil, a primeira tentativa de uma codificação a respeito de normas de execução penal foi o projeto de Código Penitenciário da República, de 1933, elaborado por Cândido Mendes, Lemos de Brito e Heitor Carrilho, que veio a ser publicado no diário do Poder Legislativo, Rio de Janeiro, edição de 25/2/1937. Estava ainda em discussão ao ser promulgado o Código Penal de 1940, sendo abandonado, além do mais, porque discrepava do referido Código. Mas, desde tal época, a necessidade de uma Lei de Execução Penal em nosso ordenamento

jurídico foi posta em relevo pela doutrina, por não constituírem o Código Penal e o Código de Processo Penal lugares adequados para um regulamento da execução das penas e medidas privativas de liberdade.¹⁹

Contudo, somente vingou a reforma da parte geral do código penal e a Lei de Execução penal, que respectivamente obtiveram a numeração legal de Lei 7.209 para a reforma da parte geral do Código Penal e Lei 7.210 para a Lei de Execução Penal, ficando para trás o projeto de reforma do Código de Processo Penal. Tal desencontro, somente para registro, permitiu que tivéssemos a manutenção do recurso em sentido estrito do código de processo penal e do agravo de execução na lei de execução penal, recursos de nomenclatura diferente para a mesma natureza de decisão.

Todavia, foi festejada a edição de uma nova Lei de Execução Penal no Brasil, tida por muitos como moderna e avançada, comparada às legislações similares dos mais adiantados países europeus, das quais tem muita inspiração.

A nossa legislação de execução penal possui duzentos e quatro artigos distribuídos em sete títulos. No primeiro título, temos um capítulo que fala a respeito do objeto da execução penal. No segundo título, temos quatro capítulos que tratam do condenado e de seu ingresso no sistema prisional, dos direitos e deveres dos condenados quanto à disciplina carcerária bem como prevê as sanções e recompensas para o descumprimento e observância, tanto dos deveres como dos direitos. O terceiro título está dividido em oito capítulos que versam sobre os órgãos da execução penal. No quarto título, temos sete capítulos que versam sobre os diversos estabelecimentos penais previstos pela nossa Lei de Execução Penal. O quinto título apresenta quatro capítulos, dispondo sobre a execução das penas em espécie. Dois capítulos formam o título sexto, tratando das medidas de segurança e da cessação da periculosidade. Por último, o título sétimo trata dos incidentes da execução.

19 MIRABETE, Julio Fabbrini. *Execução Penal*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 21.

Sendo os grupos de estudos, objeto do nosso trabalho, especializados em execução de pena, é necessária para o seu desenvolvimento e compreensão dos objetivos do estudo uma abordagem dos institutos de execução penal previstos na Lei 9.210/84.

No mundo ocidental, dois sistemas orientam a execução das penas aplicadas aos infratores da lei penal: os sistemas administrativos e os sistemas jurisdicionais.

No sistema administrativo, em que são expoentes máximos de sua adoção, os Estados Unidos da América do Norte, a Inglaterra, a França e quase a totalidade dos países da América Latina, a função jurisdicional acaba com a prolação da sentença, ficando a execução da pena reservada à administração do Estado, pelo Poder Executivo.

Nesse sistema, a pena é aplicada ao condenado pela fixação de deveres administrativos, submetendo-se o condenado ao controle administrativo feito pela própria administração, vale dizer, o Poder Executivo.

Não há nenhuma influência do Poder Judiciário responsável pela decisão condenatória, sequer intervindo como fiscalizador do estrito cumprimento de seu comando exteriorizado por meio da sentença condenatória. O Poder Judiciário fica alheio ao cumprimento da pena e aos destinos daqueles a quem aplicou uma sanção penal.

Já nos sistemas jurisdicionais, que têm como expoentes a Alemanha, a Espanha, a Itália, Portugal e o Brasil, a relação entre o condenado e o Estado permanece vinculada por procedimentos judiciais por intermédio do Poder Judiciário, não obstante o Poder Executivo pratique atos administrativos.

No sistema jurisdicionalizado, a execução da pena está vinculada à prática de atos judiciais, e não a meros atos administrativos.

O Brasil, como já dito, segue o sistema jurisdicionalizado de execução de pena.

A Lei de Execução (Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984) brasileira segue o sistema que Julio Fabbrine Mirabete denomina de jurisdicionalização contínua, no que diz respeito à submissão jurisdicional. Atuam é certo, na execução da pena, órgãos pertencentes ao Poder Executivo, sujeitos, contudo, no sistema da Lei de Execução Penal, sem exceção de atos executórios, ao comando jurisdicional, que a Lei de Execução Penal aprofunda e fortalece, mesmo no que diz respeito à matéria antes totalmente reservada à decisão administrativa (p.ex., punições e recompensas). Alargou-se a jurisdicionalidade, além dos limites anteriores, passando a inserir-se toda a execução no âmbito do processo de execução penal, caracterizado como instrumento através do qual opera a jurisdição, para a tutela judiciária dos direitos subjetivos do sentenciado e para a efetiva realização do comando concreto emergente da sentença.²⁰

No sistema jurisdicionalizado adotado pela legislação de execução penal brasileira, o Poder Judiciário, pelo exercício da jurisdição, exerce o controle da legalidade da execução penal, ou seja, o Poder Executivo, atribuído pela função administrativa, submete-se ao controle da legalidade pelo Poder Judiciário.

A justiça penal não termina com o trânsito em julgado da sentença condenatória, mas realiza-se, principalmente, na execução. É o poder de decidir o conflito entre o direito público subjetivo de punir (pretensão punitiva ou executória e os direitos subjetivos concernentes à liberdade do cidadão). Esse conflito não se resume aos clássicos incidentes da execução, mas estabelece-se também em qualquer situação do processo executório em que se contraponham, de um lado, os direitos e deveres componentes do *status* do condenado, delineados concretamente na sentença condenatória e, de outro, o direito de punir do Estado, ou seja, de fazer com que se

20 BENETI, Sidnei Agostinho. *Execução Penal*. São Paulo: Saraiva, 1996, pp. 37/38.

execute a sanção aplicada na sentença. Nessa ordem de ideias, fala-se na jurisdicionalização da execução penal, o que significa que a intervenção do juiz, na execução da pena, é eminentemente jurisdicional, sem excluir-se aqueles atos acessórios, de ordem administrativa, que acompanham as atividades do magistrado.²¹

É verdade que, no âmbito da execução da pena, se desenvolve intensa atividade administrativa, contudo não há como deixar de reconhecer a complexidade de sua natureza jurisdicional.

Temos que a execução é de natureza jurisdicional, não obstante a intensa atividade administrativa que a envolve. O título em que se funda a execução decorre da atividade jurisdicional no processo de conhecimento e, como qualquer outra execução forçada, a decorrente de sentença penal condenatória ou absolutória imprópria só poderá ser feita pelo Poder Judiciário. De tal conclusão segue que, também na execução penal, devem ser observados, entre outros, os princípios do contraditório, da ampla defesa, da legalidade e do *due process of law*.²²

O entroncamento entre a atividade judicial e a administrativa ocorre porque o Judiciário é o órgão encarregado de proferir os comandos pertinentes à execução da pena, embora o efetivo cumprimento se dê em estabelecimentos administrados e sob a responsabilidade do Executivo. É certo que o juiz é o corregedor do presídio, mas sua atividade fiscalizatória não supre o aspecto de autonomia administrativa plena de que gozam os presídios no Estado, bem como os hospitais de custódia e tratamento.²³

Podemos, então, concluir que a execução penal no Brasil tem natureza mista, envolve atividade administrativa e jurisdicional. São

21 MIRABETE, Julio Fabbrini. Ob. cit., p. 30.

22 MARCÃO, Renato Flávio. Ob. cit., p. 02.

23 NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo e Execução Penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 918.

de natureza administrativa os meios materiais ao cumprimento da pena, *verbi gratia*, a parte de hotelaria que cabe ao Poder Executivo oferecer para a hospedagem do condenado nos estabelecimentos penais ao cumprimento da pena, e de natureza jurisdicional, na medida em que o cumprimento da pena se submete a comandos e mandamentos legais, inclusive podem modificar e alterar o cumprimento desta.

Como nos demais processos, o de execução também apresenta natureza triplíce, ou seja, é um processo entre partes, que garante ao condenado o devido processo legal, decorrente das leis e da Constituição Federal.

A lei de execução penal tem como disposição inicial a garantia de que os condenados serão classificados, levando-se em conta os antecedentes e a personalidade. Tal classificação tem como objetivo orientar a individualização da pena.

Entende-se por individualização da pena a execução da pena levando em consideração as características pessoais de cada preso, as características individuais de cada condenado, definindo-se como se executará a pena daquele determinado indivíduo que recebeu uma pena por parte do Estado.

Por serem as pessoas diferentes, é que a execução da pena não pode ser igual para todos, uma vez que deve levar em consideração as características pessoais de cada um. Significa dizer que a pena deve guardar correspondência entre a responsabilidade do infrator e a condenação, que seja graduada, equilibrada e ajustada de acordo com essa responsabilidade.

Individualizar a pena, na execução, consiste em dar a cada preso as oportunidades e os elementos necessários para lograr sua reinserção social, posto que é pessoa, ser distinto.²⁴

Prevê a individualização da pena, por meio da necessária classificação, o art. 5º da Lei 7.210/84, sendo que tal proteção legal foi erigida à garantia constitucional com a Magna Carta de 1988, ao

24 PITOMBO, Sérgio Marques de Moraes. *O regime de cumprimento da pena e o exame criminológico*. RT 583/313.

dispor no inc. XLVI, do art. 5º, que a lei regularizará a individualização da pena e adotará, entre outras providências, a privação ou restrição da liberdade, perda de bens, multa, prestação social alternativa e suspensão ou interdição de direitos.

Trata-se de uma garantia constitucional relativa, na média em que sua regulamentação depende de lei. Seu fundamento está no princípio da justiça, segundo o qual se deve distribuir a cada um o que lhe cabe, de acordo com as circunstâncias do seu agir – o que em matéria penal significa aplicação da pena levando em conta não a norma penal em abstrato, mas, especialmente, os aspectos subjetivos e objetivos do crime.²⁵

A classificação para a correta individualização da pena deve ser feita por uma comissão Técnica de Classificação, que deve existir em cada estabelecimento prisional, sendo composta pelo diretor do estabelecimento que a presidirá, por um psicólogo, um psiquiatra, um assistente social e dois chefes de serviço do estabelecimento penal, quando tratar-se de execução de pena privativa de liberdade. Para os demais casos, a comissão atuará perante o juízo da execução penal e será formada por fiscais do serviço social.

Os elementos necessários à individualização da pena, para os condenados à pena privativa de liberdade, serão apurados mediante a realização do exame criminológico.

O exame criminológico é uma espécie do gênero exame de personalidade e parte do binômio delito-delinquente, numa interação de causa e efeito, tendo como objetivo a investigação médica, psicológica, social, como a reclamava os pioneiros da criminologia. No exame criminológico, a personalidade do criminoso é examinada em relação ao crime em concreto, ao fato, por ele praticado, pretendendo-se com isso explicar a dinâmica criminal (diagnóstico criminológico), propondo

25 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 145.

medidas recuperadoras (assistência criminológica) e a avaliação da possibilidade de delinquir (prognóstico criminológico).²⁶

Além de possibilitar elementos para a correta individualização da pena, tinha o exame criminológico a função de subsidiar o juiz na aferição do mérito do preso com vistas a galgar uma progressão do regime fechado para o semiaberto. Todavia, e infelizmente vale registrar, o art. 112 da Lei de Execução Penal e seu parágrafo único foram alterados pela Lei 10.792, de 1º de dezembro de 2003, sendo o exame criminológico dispensado como subsídio para a verificação do mérito, agora comprovado por simplório atestado de comportamento carcerário emitido pelo diretor do estabelecimento em que o condenado estiver cumprindo pena.

Com tal modificação, estaria extinto o exame criminológico, é o que afirmam alguns. Todavia, para outros, como Renato Flávio Marcão, ainda assim o exame criminológico mantém a função de elemento necessário à individualização da execução da pena. Diz mais, ainda pode ser exigido quando da progressão do regime fechado para o semiaberto, pois ainda vige o § 2º, do art. 33, do Código Penal.

É incorreta, pois, a afirmação de que a Lei 10.729, de 1º de dezembro de 2003, extinguiu o exame criminológico. Aliás, subsiste no ordenamento jurídico o regramento contido no § 2º do art. 33 do Código Penal, onde se lê que as penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado. Pois bem, as progressões de regime prisional passam inevitavelmente pela individualização da pena; estão umbilicalmente ligadas, de maneira que não é possível pensar naquelas sem esta. De consequência, não teria sentido imaginar uma classificação inicial do preso ou condenado, com a necessária individualização, para depois quebrar o processo individualizador exatamente no momento em que ocorresse a intervenção direta do

26 MIRABBETE, Julio Fabbrini. Ob. cit., p. 50.

juízo da execução na avaliação dos requisitos ligados à pessoa do encarcerado, visando manter ou dar novos rumos à execução. Admitida a ruptura, quais seriam, então, as razões justificadoras da classificação inicial do encarcerado e da individualização de sua pena? Mesmo em se tratando de progressão de regime prisional, ainda é possível que o juízo fundamentalmente determine a realização do exame criminológico em certos casos, quando entender imprescindível, notadamente em razão da gravidade do crime que deu ensejo ao encarceramento.²⁷

No art. 11, prevê a Lei 7.210 que a assistência ao preso, que é dever do Estado, será material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

Bem diferente seriam as condições das cadeias e presídios brasileiros se o Estado cumprisse o seu dever de prestar assistência ao preso, notadamente ao condenado, com vistas a possibilitar o seu retorno à convivência em sociedade.

A assistência material deve ser dada no oferecimento ao preso de alimentação, vestuário e instalações higiênicas. A assistência à saúde estipula uma ação preventiva e curativa a fim de que se mantenha o preso em bom estado de saúde física. A assistência jurídica tem por objetivo prestar orientação e acompanhamento jurídico aos presos que, em razão de sua hipossuficiência, não puderem contratar advogado, a fim de acompanhar o processo de execução da pena com o objetivo de permitir ao preso, condenado ou provisório, as garantias do processo de execução da pena. A assistência educacional, por sua vez, compreenderá a instrução educacional do preso, ministrando-se obrigatoriamente o ensino fundamental de primeiro grau bem como possibilitando o aprendizado pelo preso de ensino profissional ou profissionalizante. A assistência social visa preparar o preso para seu retorno social, mantê-lo em contato com seus familiares e o mundo externo, inclusive com a obtenção de documentos e de benefícios da previdência social, a fim de amparar ao preso e sua família. Por

27 MARCÃO, Renato Flávio. Ob. cit., pp. 12/13.

último, a assistência religiosa tem como finalidade dar um conforto espiritual ao preso, que terá ampla liberdade na suma manifestação espiritual, não sendo obrigado a participar de atividades religiosas.

Ainda prevê a lei a assistência ao egresso, também com a finalidade de prepará-lo ao retorno do convívio social. Considera-se egresso aquele preso liberado definitivamente da prisão pelo período de um ano ou o preso que estiver cumprindo período de prova no livramento condicional.

O trabalho pelos presos nos estabelecimentos penais é garantido, tendo finalidade educativa e produtiva, por ser realizado interna e externamente. O trabalho interno, dentro do estabelecimento penal, é obrigatório ao preso definitivo, levando-se sempre em conta suas habilidades e condições pessoais, com jornada de trabalho de seis a oito horas e descanso aos domingos e feriados. O trabalho externo, fora do estabelecimento penal, é possível aos presos do regime fechado em serviços ou obras públicas desde que tomadas medidas contra fuga e respeitado um limite de 10% dos empregados da obra, e tendo o preso cumprido 1/6 de sua pena.

Dentro do estabelecimento prisional tem o preso, provisório ou condenado, direitos e deveres.

São deveres dos presos: o comportamento disciplinado e o fiel cumprimento da sentença; obediência aos servidores e respeito a qualquer pessoa com quem deva relacionar-se; urbanidade e respeito no trato com os demais condenados, conduta oposta aos movimentos individuais ou coletivos de fuga ou de subversão da ordem e da disciplina; execução do trabalho, da ordem e das tarefas recebidas; submissão à sanção disciplinar imposta; indenização à vítima ou aos seus sucessores; indenização ao Estado, quando possível, das despesas realizadas com a sua manutenção, mediante desconto proporcional da remuneração do trabalho; higiene pessoal e asseio na cela ou alojamento e conservação de objetos de uso pessoal.

São direitos dos presos: alimentação suficiente e vestuário, atribuição de trabalho e sua remuneração; previdência social; constituição de pecúlio; proporcionalidade na distribuição do tempo

para o trabalho, o descanso e a recreação; o exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena; assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, proteção contra qualquer forma de sensacionalismo; entrevista pessoal e reservada com o advogado; visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; chamamento nominal; igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena; audiência especial com o diretor do estabelecimento; representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de seu direito, contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes e atestado de pena a cumprir emitido pela autoridade judiciária competente.

Para o cumprimento e descumprimento dos deveres e direitos dos presos nos estabelecimentos penais, estabelece a Lei 7.210/84 sanções e recompensas. As faltas disciplinares são leves, médias e graves, podendo as sanções disciplinares constituírem-se em advertência verbal, repreensão, suspensão ou restrição de direitos, isolamento na própria cela ou em local adequado e a inclusão no regime disciplinar diferenciado. Com exceção da inclusão do regime disciplinar diferenciado, as demais sanções são aplicadas pelo diretor do estabelecimento prisional. Por sua vez, são recompensas o elogio e a concessão de regalias, uma vez que a Lei 7.210/84 delegou à legislação estadual o estabelecimento das regalias e sua concessão aos presos que dela fizerem jus.

Novidade na execução da pena foi a Lei 10.792/2003 que acrescentou o inc. V, do art. 53 da Lei 7.210, prevendo a aplicação da sanção de inclusão do preso no regime disciplinar diferenciado.

Trata-se de instituto que nasceu em decorrência do poder e da estrutura do crime organizado nos presídios do Estado de São Paulo, que levou a administração penitenciária daquele Estado a editar a Resolução de n. 26, de maio de 2001, em que previa administrativamente o isolamento de preso por até trezentos e sessenta dias quando o comportamento carcerário assim o exigisse,

sobretudo aqueles presos envolvidos em facções criminosas. Com a execução de dois Juízes de Execução Penal, um no Estado de São Paulo e outro no Estado do Espírito Santo, a ideia nascida da administração penitenciária do Estado de São Paulo transformou-se na Lei 10.792/2003.

Tem o regime disciplinar diferenciado, também conhecido como RDD, as seguintes características: duração máxima de 360 dias; recolhimento em cela individual; visitas semanais limitadas a duas pessoas, exceto crianças, por duas horas, e duas horas diárias de banho de sol. Este se aplica aos presos que praticarem falta grave em fato previsto como crime doloso desde que tal conduta ocasione subversão da ordem ou da disciplina interna; aos presos que apresentarem risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou à sociedade; ao preso sobre o qual recaiam fundadas suspeitas de envolvimento ou participação em organizações criminosas, em quadrilha ou bando.

Observa-se a severidade incontestável do mencionado regime, infelizmente criado para atender às necessidades prementes de combate ao crime organizado e aos líderes de facções que, de dentro dos presídios brasileiros, continuam a atuar na condução dos negócios criminosos fora do cárcere, além de incitarem seus comparsas soltos à prática de atos delituosos graves de todo o tipo.²⁸

Deve-se reconhecer que o sistema de justiça criminal tem limites, seja quanto ao surgimento de pessoas que atentem contra as regras elementares de convivência, seja quanto ao cuidado que se deve ter para não realimentar a violência que pretende combater. Sob a aparência de mera aplicação de sanção disciplinar mais rígida, na verdade se está criando uma nova modalidade de cumprimento de pena, a que se poderia chamar de ‘regime fechadíssimo’, no qual não há possibilidade de trabalho, educação e qualquer forma de terapia.²⁹

28 NUCCI, Guilherme de Souza. Ob. cit., p. 931.

29 KUEHNE, Maurício. *Alterações à Execução Penal: Primeiras Impressões*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 282.

Tal inovação é objeto das mais variadas críticas de todos os setores ligados à execução da pena, mas é inegável que diante da força e da estrutura do crime organizado, diante da desestrutura e da desorganização do Estado, algo tinha que ser feito a fim de conter a violência de grupos organizados dentro das prisões que, com suas ousadas ações, afetam a toda a população, impingindo verdadeiro terror à sociedade.

A aplicação das sanções para apurar a falta disciplinar obedece a processo devidamente regulamentado, assegurado ao preso direito de defesa.

Em sede de aplicação de sanções, tem o diretor do estabelecimento a possibilidade de aplicar cautelarmente e preventivamente o isolamento do preso por dez dias.

A lei de execução penal estabelece órgãos responsáveis pela execução da pena, sendo eles o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Juízo da Execução Penal, o Ministério Público, o Conselho Penitenciário, os Departamentos Penitenciários, o Patronato e o Conselho da Comunidade.

Em consonância com os objetivos mais políticos que jurídicos da lei, procurou-se oferecer maior elasticidade no modo de tratar o condenado e executar a pena e permitir uma dinamização de todo o processo executório. Divisa-se, porém, na distribuição de atribuições entre órgãos da execução, um sentido de jurisdicionalização do Direito de Execução Penal, realçado na Exposição de Motivos, juntamente com um interesse de caráter político criminal da participação da comunidade nesse processo, por meio de Patronatos Particulares e dos Conselhos da Comunidade.³⁰

O Conselho Penitenciário Nacional é órgão da execução com sede na Capital da República, sendo composto por treze membros designados por meio de ato do Ministro da Justiça, com mandato de dois anos, tendo entre outras atribuições a de propor diretrizes da

30 MIRABETE, Julio Fabbrini. Ob. cit., p. 158.

política criminal quanto à prevenção do delito, da administração da justiça e da execução das penas; de contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo metas e prioridades da política criminal e penitenciária; de avaliar periodicamente o sistema criminal; de elaborar programas de aperfeiçoamento e formação de servidores; de inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos prisionais e representar ao juiz da execução penal ou a autoridade administrativa em caso de violação das normas referente à execução penal.

O Juiz da Execução Penal, por sua vez, tem competência para aplicar aos casos julgados leis posteriores que venham a beneficiar ou favorecer o condenado, declarar extinta a pena, decidir sobre unificação dela, progressão e regressão dos regimes, detração ou remição da pena, suspensão condicional da pena, livramento condicional, saídas temporárias, bem como determinar a forma de cumprimento da pena e fiscalizar sua execução, converter a pena restritiva de direito e de multa em privativa de liberdade, converter a pena privativa de liberdade em restritiva de direito, aplicar a medida de segurança, bem como substituir a pena privativa de liberdade ou outra por medida de segurança, revogar a medida de segurança, a desinternação e o restabelecimento da situação anterior do internado, zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança, inspecionar os presídios, interditar os presídios, compor e instalar o Conselho da Comunidade e emitir anualmente atestado de pena a cumprir pelos apenados.

Já o Ministério Público atua na execução da pena como *custos legis*, sendo fiscal da sociedade na execução da pena, como também pode ser parte em incidentes na execução penal. Fiscaliza a regularidade formal das guias de recolhimento e internação e pode requerer todas as providências necessárias ao desenvolvimento regular do processo executivo, a instauração dos incidentes de excesso e desvio da execução, a aplicação de medida de segurança, bem como a substituição da pena por medida de segurança, a revogação da medida de segurança, a conversão das penas, a progressão de regime e a regressão de regimes de pena, a revogação e suspensão do livramento condicional, a internação e desinternação, bem como interpor recurso das decisões judiciais proferidas no processo de execução penal.

O Conselho Penitenciário é órgão executivo e fiscalizador da execução penal no âmbito dos Estados, com membros nomeados pelo Governador do Estado, tendo por incumbência emitir pareceres sobre indulto e comutação de pena, inspecionar os estabelecimentos prisionais e apresentar relatório a cada ano ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, bem como supervisionar o patronato.

O Departamento Penitenciário Nacional, bem como o Estadual, é órgão executivo na execução da pena, subordinado ao Ministério da Justiça, com o objetivo de acompanhar o fiel cumprimento das normas de execução penal, inspecionar os estabelecimentos penais, assistir as unidades federativas no cumprimento das regras estabelecidas na Lei de Execução Penal, colaborar com as unidades federadas na implantação de estabelecimentos e serviços penais e na aplicação de cursos e no aperfeiçoamento de pessoal penitenciário e estabelecer um cadastro nacional de vagas para presos de unidades federativas diversas, sobretudo no regime disciplinar diferenciado.

O Patronato é órgão da execução destinado a prestar assistência ao albergado e aos egressos, tendo também a incumbência de orientar os condenados à pena restritiva de direito e fiscalizar o cumprimento das penas de prestação de serviço à comunidade e de limitação de final de semana.

E o último órgão da execução penal é o Conselho da Comunidade, formado por representantes da sociedade local, tendo a incumbência de visitar os estabelecimentos penais existentes em sua Comarca, entrevistar presos, apresentar relatórios ao juiz da execução e ao Conselho Penitenciário e diligenciar na obtenção de recursos para melhor assistência ao preso ou internado.

Os estabelecimentos penais destinam-se ao cumprimento da pena, tanto pelos presos condenados como pelos provisórios. A Lei de Execução penal prevê a existência de seis estabelecimentos, sendo cinco para o cumprimento da pena privativa de liberdade e um para a medida de segurança.

Para o cumprimento da pena privativa de liberdade, existe a penitenciária, a colônia agrícola; industrial ou similar, a casa do albergado, o centro de observação e a cadeia pública. Para a internação dos inimputáveis submetidos à medida de segurança, estabelece a lei de Execução Penal, à internação em Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico.

A penitenciária destina-se aos presos do regime fechado; a colônia agrícola destina-se aos presos do regime semiaberto; a casa do albergado destina-se aos presos do regime aberto; o centro de observação destina-se aos presos que estão por serem submetidos aos exames gerais e criminológico, destinados a orientar a individualização da pena. E a cadeia pública, obrigatória em cada Comarca, destina-se ao recolhimento de presos provisórios.

O Código Penal Brasileiro, em seu art. 32, estabelece as penas em vigor na legislação penal pátria, sendo elas a pena privativa de liberdade, as restritivas de direito e a pena de multa. Em seu art. 32, o Código Penal estabelece os tipos de pena e os regimes pelos quais as penas deverão ser cumpridas.

Regime fechado, semiaberto e aberto para as penas de reclusão, regime semiaberto e aberto para as penas de detenção, salvo necessidade de transferência para regime mais rigoroso.

Portanto, temos a previsão de duas espécies de pena privativa de liberdade, reclusão e detenção. Com o advento da reforma da parte geral do Código Penal Brasileiro, poucas diferenças restaram entre as duas espécies de pena, podendo-se afirmar ainda que são penas de diferentes graus de gravidade, em face do tipo de conduta criminosa cometida pelo infrator.

A reclusão é a pena mais grave do nosso Direito, que desconhece a pena de morte e a prisão perpétua. Mais grave, quer pela importância que a lei lhe atribui, pondo-a em relação com as figuras mais condenáveis de fatos puníveis, quer pelas consequências que decorrem da sua própria natureza e das condições da sua execução.³¹

31 BRUNO, Anibal. Ob. cit., p. 84

Para os crimes de menor gravidade, o Código Penal prevê a pena de detenção. A detenção, pena mais branda que a reclusão, desta se distingue por diversas circunstâncias. A detenção admite, em regra, a suspensão condicional da pena, o que não acontece com a reclusão.³²

O condenado à pena superior a oito anos deverá cumpri-la em regime fechado, o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a quatro anos e inferior a oito, iniciará o cumprimento da pena no regime semiaberto e o condenado não reincidente que for condenado a pena de quatro ou menos anos iniciará o cumprimento da pena no regime aberto.

Evidentemente, levando-se em conta a reincidência, a natureza dos crimes em face da existência de crimes considerados hediondos pela Constituição Federal de 1988 (inc. XLIII, art. 5º) e disciplinados pela Lei 8.072/90, bem como as circunstâncias do art. 59 do Código Penal.

Assim é que a nossa legislação, tanto o Código Penal como a Lei de Execução Penal, adotou o sistema Progressivo do cumprimento da pena, sujeito também à regressão.

A execução penal no Brasil sujeita-se, portanto, à progressão e à regressão dos regimes prisionais, levando-se em conta dois requisitos: um de ordem objetiva e outro de ordem subjetiva. O requisito objetivo é o tempo de cumprimento para a progressão, em regra 1/6 da pena, e o requisito subjetivo é o comportamento carcerário, também chamado de merecimento do preso.

Estabelece o art. 112 da Lei de Execução Penal que a pena privativa de liberdade será executada de forma progressiva, com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinado pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos 1/6 da pena no regime anterior e ostentar bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento, respeitando as normas que vedam a progressão.

32 MARQUES, José Frederico. *Tratado de Direito Penal*, v. III. Campinas: Millennium, 1999, p. 179.

Diante das deficiências apresentadas pelos estabelecimentos penais e da irracionalidade na forma de cumprimento da pena privativa de liberdade, a partir do século XVIII procurou-se uma nova filosofia penal, propondo-se, afinal, sistemas penitenciários que correspondessem a essas novas ideias. Do Sistema de Filadélfia, fundado no isolamento celular absoluto do condenado, passou-se para o Sistema de Auburn, que preconizava o trabalho em comum em absoluto silêncio, e se chegou ao Sistema Progressivo. Consistia este, no sistema irlandês, na execução da pena em quatro estágios: o primeiro de recolhimento celular absoluto, o segundo de isolamento noturno com trabalho e estudo durante o dia, o terceiro de semiliberdade com trabalho fora da prisão e o quarto no livramento condicional. Ainda hoje o sistema progressivo é adotado em várias legislações.³³

Ao reverso ficará, nos termos do art. 118 da lei de Execuções Penais, sujeito o condenado à regressão de seu regime prisional para regime mais rigoroso se praticar fato definido como crime doloso ou falta grave e ainda sofrer condenação por crime anterior, cuja pena somada ao restante da pena em execução torna incabível o regime em que se encontrar.

As faltas de natureza grave estão previamente estipuladas no art. 50 da LEP, sendo a fuga a mais comum delas.

São consideradas as seguintes condutas como falta grave a autorizar a regressão do regime: incitar ou participar de movimento para subverter a ordem e a disciplina, fugir, possuir indevidamente instrumento ou material capaz de ofender a integridade física de outrem, provocar acidente de trabalho, descumprir as condições impostas no regime aberto, inobservar o dever de obediência aos servidores e respeito às pessoas com quem deva se relacionar e inobservar o dever de execução dos trabalhos, ordens e tarefas recebidas.

Se por um lado o mérito do condenado, detectado no cumprimento da pena, pode autorizar sua progressão até

33 MIRABETE, Julio Fabbrini. Ob. cit., 326.

que alcance a liberdade definitiva, a ausência de mérito é causa determinante de sua regressão, que implicará a ordem inversa da progressão. Vale dizer: a regressão acarreta o retorno ao regime semi aberto, estando o condenado no aberto, ou ao fechado, se na ocasião se encontrar no regime intermediário ou semiaberto.³⁴

Da mesma maneira que a pena será executada na forma progressiva, é legalmente admissível que possa ocorrer a regressão, isto é, a passagem do regime menos severo ao mais rigoroso.³⁵

A regressão do regime, com a passagem do condenado de um regime mais brando para um mais severo, deve ser precedida de um procedimento judicial que garanta ao condenado, nos casos de prática de fato definido como crime ou falta grave, prévio direito de defesa ao ser ouvido pelo juiz antes da decisão de regressão^{36 37}.

Não haverá necessidade da oitiva prévia do condenado se a regressão da pena tiver como motivo a soma da pena em virtude de nova condenação por crime praticado anteriormente ao início da execução da pena.

Quanto à execução de mais de uma condenação, o art. 111 da Lei de Execução Penal prevê a soma ou unificação da pena para os fins de apuração do regime inicial de cumprimento da pena.

Temos a soma da pena quando estivermos diante de duas ou mais penas aplicadas de forma distinta, em que a quantidade da pena

34 MARCÃO, Renato Flávio. Ob. cit., p. 138.

35 NUCCI, Guilherme de Souza. Ob. cit., p. 945.

36 “*Habeas corpus*. Duplo grau de jurisdição. Supressão de instância. Regressão do paciente ao regime fechado, sem que se proceda à oitiva do mesmo. Reforma da decisão. Sustação do regime semiaberto imposto em medida cautela”. (STF – JSTF 237/319).

37 “Execução penal. Falta grave. Apuração. Regressão. Prévia audiência do condenado em juízo. Indispensabilidade. Lei n. 7.210/84, art. 118, § 2º. A Lei 7.210/84, que instituiu entre nós a política de execução penal, incorporou no seu texto dogmas de elevado conteúdo pedagógico e de grande alcance na busca do ideal de recuperação e ressocialização do condenado, conferindo, para tanto, especial relevo à atuação de juiz da Vara das Execuções Penais. Dentro dessa visão teleológica, é de se emprestar rigor à regra do art. 118, § 2º, da Lei de Execução Penal, no sentido de se entender imprescindível a audiência pessoal do condenado pelo juiz, após fins de imposição de regressão de regime prisional. Recurso ordinário provido.” (STJ – RHC 7.459-DF, DJU de 31/8/98, p. 120).

privativa de liberdade aplicada simplesmente deve ser somada uma a outra, extraindo-se daí o resultado total da pena a ser cumprida com influência no regime prisional.

A unificação da pena decorre da incidência da ocorrência das figuras do concurso material e do crime continuado, previstos nos arts. 70 e 71, ambos do Código Penal.

Decorrente da previsão do art. 75 do Código Penal, com a limitação do cumprimento da pena privativa de liberdade até trinta anos, é que se fala em unificação da pena para os fins de limitação da quantidade de pena privativa de liberdade a ser cumprida, em consonância com o texto constitucional que, na letra **b** do inc. XLVII, do art. 5º, estabelece que não haverá penas perpétuas no Brasil.

Trinta anos é o máximo de período em que o condenado pode ficar encarcerado.^{38 39}

Outros dois institutos de grande importância na execução da pena são a detração e a remição.

O primeiro com previsão no art. 42 do Código Penal, estipulando o cômputo na pena privativa de liberdade e na medida de segurança do tempo da prisão provisória, no Brasil ou no estrangeiro. Entende-se a prisão provisória como aquela que não resulta de uma sentença condenatória ou de uma sentença absolutória imprópria com trânsito em julgado. Do tempo de pena ou da medida de segurança aplicada, desconta-se o período da prisão provisória.

38 “Unificação. Limite de 30 anos para encarceramento. Consideração desse tempo como parâmetro para concessão de benefícios da execução. Inadmissibilidade. Interpretação do art. 75 do CP. A norma do art. 75 do CP refere-se ao tempo de efetivo encarceramento, trinta anos. Esse limite não constitui, porém, parâmetro para a concessão de benefícios da execução, como a progressão para o regime prisional semiaberto ou livramento condicional”. (STF – RT 748/561).

39 “O nosso sistema jurídico-penal estabelece um tempo máximo de cumprimento de pena privativa de liberdade, impondo-se sempre que as sucessivas condenações sejam unificadas na fase de execução para que seja observado o limite de 30 anos, de modo a evitar a possibilidade de prisão perpétua, constitucionalmente vedada. A jurisprudência dessa Corte e do STF, na compreensão do tema, consolidou o entendimento no sentido de que o limite de 30 anos é apenas para a permanência no presídio, não se prestando como parâmetro para o gozo dos diversos benefícios da execução penal”. (STJ – RHC 11.626-6ª T. – Rel. Min. Vicente Leal – j. 06/06/2002 – DJU 18/11/2002, p. 293).

O segundo instituto com previsão no art. 126 da Lei 7.210/84 possibilita ao condenado, que cumpre pena privativa de liberdade, remir, ou abater, pelo trabalho, parte do tempo da pena, na proporção de um dia de pena por três dias de trabalho.

A gravidade jurídica de um crime não tem valor absoluto para a determinação do tempo de duração da pena. O rigor punitivo não deve, por isso, ser determinado de uma vez por todas, nem ser proporcional, exclusivamente, à importância penal da infração. Uma vez fixada na sentença, a pena pode ser diminuída durante a fase executiva, desde que os fins da integração ou reintegração social do condenado tenham sido atingidos.⁴⁰

Doutrina e jurisprudência vêm admitindo a remição da pena pelo estudo.^{41 42}

Também merece referência o instituto da saída temporária aos apenados que cumprem pena privativa de liberdade sob a regra do regime semiaberto. Permite a Lei de Execução Penal a saída sem vigilância do condenado do estabelecimento prisional, que pode se dar em casos de visita à família, frequência a curso supletivo e profissionalizante e para atividades que concorram ao retorno do apenado para o convívio social, mediante a apresentação de comportamento adequado, cumprimento de 1/6 da pena se primário e 1/4 se reincidente bem como se o benefício for compatível com os objetivos da pena.

40 MIRABETE, Julio Fabrinini. Ob. cit., p. 425.

41 “Agravos em execução. Remição. Estudo. Frequência em curso realizado no presídio. Interpretação extensiva da expressão trabalho e aplicação da analogia. Art. 126 da LEP. A remição da pena, pelo trabalho, prevista no art. 126 da LEP, é de ser estendida, numa interpretação analógica e sistêmica, quando o apenado frequenta curso, objetivando a ressocialização e crescimento como pessoa”. (TJRS – RJTJRS 211).

42 “Deve-se conceder a remição da pena do sentenciado que comprove frequência a curso de suplência, oferecido pelo estabelecimento prisional, desde que aferido o aproveitamento do condenado-estudante e de acordo com a carga horária do curso, seguindo-se os mesmos critérios da remição por dia trabalhado, pois além de a tanto não se opor o sistema de execução penal pátrio, o art. 126 da LEP (Lei 7.210/84) não distingue a natureza do trabalho, para fins de se remir o tempo de execução da pena”. (TJMG – RT 783/695).

A saída externa sem vigilância valerá por sete dias, podendo ser concedida quatro vezes ao ano.

Prevê ainda a Lei de Execução Penal os casos de livramento condicional, como sendo a última fase da pena, em que o condenado, submetido a período de prova, ganha a liberdade.

Dispõe ainda a Lei de Execuções Penais sobre as medidas de segurança, as penas restritivas de direito, sua conversão em privativa de liberdade e a possibilidade de conversão da pena privativa de liberdade em regime aberto para restritiva de direito.

Trata ainda a Lei de Execução Penal da pena de multa, do indulto e da anistia, institutos de direito material que tiveram contempladas disposições na Lei de Execução Penal.

Para finalizar, dois institutos da execução também merecem referência, assim como a previsão de recursos das decisões interpostas em sede do juízo de execução penal.

O próprio art. 185 da LEP se encarrega de conceituar e definir o que é excesso e desvio na execução da pena. Haverá excesso ou desvio de execução sempre que algum ato for praticado além dos limites fixados na sentença, em normas legais ou regulamentares. Ou seja, há excesso toda vez que, ao se aplicar a execução, houver a ampliação de seus objetivos, que se vá além do que está proposto no título executivo (sentença), e desvio toda vez que a execução sair de seu curso natural trazendo prejuízo ao condenado.

Temos assim que, entre outros, a execução penal submete-se ao princípio da legalidade, de maneira que todos os atos que a envolvem devem obediência aos limites do título executivo judicial decorrente da sentença penal condenatória ou de absolvição imprópria, observadas as disposições normativas que a informam (Código Penal, Código de Processo Penal, Lei de Execuções Penais, regulamentos e etc.).⁴³

43 MARCÃO, Renato Flávio. Ob. cit., p. 271.

Estão legitimados a suscitar o incidente de excesso ou desvio de execução o Ministério Público, o Conselho Penitenciário, o sentenciado e quaisquer dos demais órgãos da execução penal.

Das decisões judiciais no âmbito da execução da pena, o recurso cabível é o de agravo em execução de pena, cuja origem histórica já foi abordada no início deste capítulo. De toda e qualquer decisão proferida pelo juízo da execução, o recurso cabível é o agravo sem efeito suspensivo.

O único recurso previsto pela Lei de Execução Penal é o agravo, de modo que não se cogita, nesse âmbito da execução, de recurso em sentido estrito, carta testemunhável e, em rigor, apelação. O recurso de agravo é sistemático, apropriado à regra de recorribilidade das decisões interlocutórias, mas o regramento é o comum, não contendo disposições de possível simplificação, em matéria em que a necessidade de velocidade importa em atalhos de processamento.⁴⁴

Em suma, cabe agravo de todas as decisões proferidas pelo juiz da execução penal. Logo após a vigência da Lei de Execuções Penais chegou a prosperar o entendimento mais restritivo. Embasava-se essa orientação no fato de estar o agravo previsto no art. 197, inserido no mesmo título em que está o art. 194. Como este expressamente dispõe que o título trata do procedimento correspondente às situações previstas nesta lei, entendeu-se que também o agravo só caberia quando a decisão solucionasse uma das situações reguladas na Lei de Execução Penal. Unia-se, portanto, ao elemento subjetivo outro de natureza objetiva, que levava em conta a matéria decidida. Não bastaria mais para a interposição de agravo que a decisão fosse proferida por juiz da execução penal – necessário também que a situação resolvida estivesse regulada pela Lei de Execução Penal. Com isso, diminuía-se o âmbito de aplicação do agravo, pois o juiz da execução penal

44 BENETI, Sidney Agostinho. Ob. cit., p. 152.

tem competência para decidir sobre questões reguladas em outros diplomas legais. Exemplo significativo dessa redução é a unificação de pena. Está compreendida entre as matérias de competência do juiz da execução penal (art. 66, III, a), mas é tratada no CPP (art. 82), não na Lei de Execução Penal. Dentro dessa interpretação de índole restritiva, a decisão sobre unificação seria impugnável por recurso em sentido estrito (art. 581, XVII), não por agravo. Tal interpretação, contudo, encontrou pouco respaldo na doutrina e foi repelida pela maior parte da jurisprudência. Predominou a orientação de que é passível de agravo toda decisão do juiz da execução penal.⁴⁵

Processa-se o agravo em execução de pena pelos prazos e normas de regência aplicadas pelo Código de Processo penal ao recurso em sentido estrito.

4. EXECUÇÃO DA PENA NO BRASIL E EM RONDÔNIA

Neste capítulo, faremos uma abordagem da situação da execução penal nos vários Estados brasileiros de um modo geral e no Estado de Rondônia, em particular, analisando a situação carcerária das unidades federadas, a atuação de departamento penitenciário nacional, a estratégia nacional para a execução penal como ferramenta fundamental no esforço de conter a violência que se espalha por todo o país, e a necessidade de inserir a questão penitenciária no Brasil como um dos instrumentos de segurança pública.

A grave situação da segurança pública pela qual passa o país, expondo toda sociedade brasileira a níveis intoleráveis de violência, notadamente nas grandes cidades e conglomerados urbanos, expõe de forma nua e crua a realidade e a situação do sistema prisional brasileiro.

45 GRINOVER, Ada Pellegrini. *Recursos no Processo Penal: teoria geral dos recursos em espécie, ações de impugnação, reclamação aos tribunais*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, pp. 197/198.

A pouco menos de um ano, grupos do crime organizado, agindo de dentro dos presídios do Estado de São Paulo, geraram uma onda de pânico, pavor, terror psicológico e sensação de desamparo e ausência de proteção por parte de toda a população do Estado de São Paulo. Também em São Paulo membros do crime organizado patrocinaram atentados à vida de autoridades e ações de dano ao patrimônio público.

No Estado do Rio de Janeiro, o dia a dia daquela grande metrópole, flagelada pela violência e pelo estado de guerra urbana que lá se instalou, também demonstra que a realidade penitenciária naquele Estado desafia uma providência nesta questão.

É certo, e de conhecimento de todos, que somente o problema da execução da pena no Brasil, por si só, não haverá de resolver as mazelas da segurança pública brasileira, pois suas origens são mais de fundo estrutural do que de conjuntura do momento, todavia há que se enfrentar os desmazelos da questão penitenciária no Brasil a fim de se dar um primeiro passo rumo ao encontro de uma solução ao problema da violência e da insegurança pública generalizada.

Não cabe mais à sociedade brasileira, como um todo, continuar refém de bandidos e criminosos que de dentro de estabelecimento penais continuam a gerenciar os negócios do crime. Não pode mais a população brasileira ser vítima de crimes praticados de dentro dos estabelecimentos penais e não há como continuar a aceitar a escandalosa taxa de fugas dos estabelecimentos prisionais no Brasil, pois aqueles que deveriam estar presos, uma vez foragidos, voltam a cometer novos crimes e a fazer novas vítimas. Isso sem falar do desperdício causado pela fuga após toda a movimentação da máquina policial e judiciária até a condenação do preso, que novamente terá que ser colocada em movimento para a recaptura do foragido, sem falarmos na generalizada sensação de impunidade.

Para constatar-se que o sistema de execução penal no Brasil está funcionando no inverso, basta ver as estatísticas relacionadas aos estabelecimentos prisionais nos diversos estados brasileiros.

É sabido, e já tratamos deste assunto no capítulo anterior, que a lei de Execução Penal no Brasil adotou o sistema progressivo para a execução da pena, entendendo-se como tal sistema a possibilidade de o preso progredir do regime mais severo ao regime mais brando.

Nesse sentido, e considerando que a maior parte dos tipos penais previstos na legislação penal são crimes com penas pequenas, sendo as condutas mais graves a menor parte do arcabouço repressivo da legislação penal - sobretudo se ainda considerarmos os institutos de suspensão condicional da pena, suspensão condicional do processo e as penas substitutivas à pena privativa de liberdade -, teríamos obrigatoriamente que dispor de estabelecimentos penais para o cumprimento das penas menos graves e menos estabelecimentos para cumprimento das penas mais graves.

A realidade demonstra que ocorre justamente o contrário. Não existem os estabelecimentos previstos pela lei de execução penal para o cumprimento das penas menos graves, e há uma verdadeira febre na construção de estabelecimentos para o cumprimento das penas mais graves.

Nesse ponto reside o grande problema e também o grande desafio da execução da pena no Brasil, assunto que, sem sombra de dúvida, é objeto dos grupos de estudos que defendemos e pretendemos implantar no âmbito da execução penal no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia como consequência deste trabalho.

Em um sistema progressivo, em que a regressão é a exceção que deve confirmar a regra, e considerando os vários institutos de substituição do processo e suspensão condicional da pena, bem como das diversas possibilidades de alternativas de substituição da pena privativa de liberdade, e ainda que as condutas mais graves representam a menor quantidade das infrações penais estabelecidas no conjunto de tipos penais previstos pela legislação criminal brasileira, era de se esperar que houvesse mais estabelecimentos para o cumprimento das penas menores e menos estabelecimentos para o cumprimento das penas maiores.

Tal inversão na ordem das coisas gera a alimentação do sistema, inchando os estabelecimentos para o cumprimento das penas mais graves, causando uma sensação generalizada de impunidade pela total falta de controle e fiscalização no cumprimento das penas menos graves.

Já vimos que a Lei 7.210/84 (Lei de Execução Penal) prevê a existência de cinco estabelecimentos para o cumprimento da pena

privativa de liberdade: a penitenciária, a colônia agrícola; industrial ou similar, a casa do albergado, o centro de observação e a cadeia pública.

Para o DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional)⁴⁶, estabelecimentos penais são todos aqueles prédios ou construções utilizados pela justiça com a finalidade de alojar pessoas presas, sejam em caráter provisório ou definitivo, ou ainda que estejam submetidas à medida de segurança.

Conceitua o Departamento Penitenciário Nacional as penitenciárias como sendo aqueles estabelecimentos penais que têm por destinação recolher presos com condenação à pena privativa de liberdade em regime fechado. Classifica o DEPEN as penitenciárias como as de segurança máxima especial e as de segurança média ou máxima. Essa classificação feita pelo Departamento Penitenciário Nacional não encontra respaldo na Lei 7.210/84.

Para o DEPEN, penitenciárias de segurança máxima especial são aqueles estabelecimentos penais destinados a abrigar presos com condenação em regime fechado dotados exclusivamente de celas individuais. E penitenciária de segurança média ou máxima são aqueles estabelecimentos penais destinados a abrigar presos com condenação em regime fechado dotados de celas individuais ou coletivas.

Sequer a Lei 10.792/2003 que alterou a Lei de Execução Penal, a fim de implantar o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), mudou ou classificou os estabelecimentos destinados a abrigar presos do regime fechado, continuando a denominá-los de penitenciárias, nos termos do art. 1º, que alterou o parágrafo único da Lei 7.210/84 e o art. 8º, ambos da referida lei ⁴⁷.

46 Conforme conteúdo na página www.mj.gov.br/depen/sistema_estabelecimentos.htm

47 Art. 1º - a Lei 7.210, de 11 de junho de 1984 – Lei de Execução Penal, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 8º – *omissis*

Parágrafo único – A União Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios poderão construir Penitenciárias destinadas, exclusivamente, aos presos provisórios e condenados que estejam em regime fechado, sujeitos ao regime disciplinar diferenciado, nos termos do artigo 52 desta Lei.

Art. 8º - A União priorizará, quando da construção de presídios federais, os estabelecimentos que se destinem a abrigar presos provisórios ou condenados sujeitos a regime disciplinar diferenciado.

A única referência que se tem quanto a estabelecimentos penais de segurança máxima apareceu quando do advento da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, que, em seu art. 3º, estabeleceu que a União deverá manter estabelecimentos penais de segurança máxima, destinados ao cumprimento de penas impostas a condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco a ordem ou incolumidade pública.

A previsão legal para a existência de penitenciárias federais, portanto, já existe desde o advento da Lei 8.072/90, todavia, somente dezesseis anos após a previsão legal para a manutenção de penitenciárias mantidas pela União, é que foi inaugurado o primeiro estabelecimento dessa natureza, no município de Catanduvas, Estado do Paraná, em 23 de junho de 2006, e o segundo na cidade de Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul, inaugurado em 21 de dezembro de 2006.

Pretende ainda o Governo Federal construir mais duas unidades, uma no município de Mossoró, Estado do Rio Grande do Norte e outra no município de Porto Velho, Estado de Rondônia.

Nos Estados da Federação, a mesma morosidade que se observa no âmbito Federal também ocorre quanto à agilidade e presteza do Poder Público, sobretudo os Governos, de investirem em construção e melhorias de estabelecimentos penitenciários, notadamente para os regimes mais brandos.

A regra, como veremos, é o *déficit* de vagas e a superlotação dos estabelecimentos penais existentes.

Os dados do Departamento Penitenciário Nacional informam que a população carcerária brasileira vem crescendo anualmente. No último censo da população penitenciária brasileira, realizado em dezembro de 2006, apontavam as estatísticas uma população carcerária de quatrocentos e um mil, duzentos e trinta e seis presos, contra trezentos e oito mil, trezentos e quatro presos quatro anos atrás, em dezembro de 2003, e duzentos e trinta e dois mil, setecentos e cinquenta e cinco presos em novembro de 2000, seis anos atrás.

Todos os Estados da Federação, juntos, possuem novecentos e dezoito estabelecimentos prisionais, e deste total quatrocentos e

setenta e seis estabelecimentos são cadeias públicas, trezentos e sessenta e três estabelecimentos do tipo penitenciárias, vinte e cinco hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, vinte e cinco estabelecimentos do tipo colônia agrícola/industrial ou similar, vinte e sete casas de albergado e seis estabelecimentos do tipo centro de observação para classificação e triagem (dados referentes ao ano de 2002).

O sistema prisional, segundo os dados consolidados para todo o Brasil e tendo como referência o censo penitenciário de 2005, apresenta uma população prisional de cento e quarenta e nove mil, duzentos e vinte e nove presos no regime fechado, trinta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e seis presos no regime semiaberto, sete mil, oitocentos e setenta e três presos no regime aberto, cento e dois mil, cento e dezesseis presos provisórios e três mil, oitocentos e quarenta e cinco inimputáveis submetidos à medida de segurança.

Em nível nacional, a falta de vagas está na ordem de noventa mil, quinhentas e sessenta e seis vagas. Em 2005, havia um *déficit* de 1.519 vagas no Estado do Acre; 974 vagas no Estado de Alagoas; 732 vagas no Estado do Amapá; 1.660 vagas no Estado do Amazonas; 1.888 vagas no Estado da Bahia; 4.213 vagas no Estado do Ceará; 1.620 no Distrito Federal; 3.800 vagas no Estado do Espírito Santo; 3.059 vagas no Estado de Goiás; 1.467 vagas no Estado do Maranhão; 3.040 vagas no Estado de Mato Grosso; 4.209 vagas no Estado de Mato Grosso do Sul; 3.232 vagas no Estado de Minas Gerais; 812 vagas no Estado do Pará; 1.928 vagas no Estado da Paraíba; 3.232 vagas no Estado do Paraná; 7.619 vagas no Estado de Pernambuco; o Estado do Rio de Janeiro não informou ao DEPEN quantas vagas dispunha em seu sistema prisional no final do ano de 2005; 698 vagas no Estado do Rio Grande do Norte; 6.584 vagas no Estado do Rio Grande do Sul; 510 vagas no Estado de Roraima; 2.422 vagas no Estado de Santa Catarina; 31.609 vagas no Estado de São Paulo e 993 vagas no Estado de Sergipe. Aparecem como exceção à regra da falta de vagas, no sistema prisional, os Estados do Piauí e Tocantins, que apresentavam no final do ano de 2005 um excedente de vagas em seus sistemas prisionais na ordem de 220 e 665 vagas, respectivamente.

Em nosso Estado de Rondônia, a realidade não é diferente da realidade dos demais Estados da Federação. Há superlotação dos estabelecimentos penais, falta de condições adequadas ao cumprimento da pena, descumprimento das normas e regras estipuladas na lei de Execução Penal são comuns e corriqueiras, inserindo o Estado na triste realidade nacional quanto à execução da pena.

Em dezembro de 2005, o Estado de Rondônia apresentava uma população carcerária, no sistema fechado, de dois mil; de quatrocentos e oito presos no regime semiaberto; de duzentos e três presos no regime aberto e de mil cento e sessenta e nove presos na condição de provisórios.

Nesse mesmo período, a população carcerária do Estado de Rondônia estava na ordem de quatro mil cento e vinte e quatro presos e havia duas mil e noventa e oito vagas, um *déficit* de mais de 100% (cem por cento).

O Estado conta com trinta estabelecimentos penais cadastrados, com penitenciárias nas cidades de Porto Velho, Ji-Paraná e Guajará-Mirim; nas demais localidades, os presos cumprem suas penas em cadeias públicas transformadas em minipenitenciárias; existe somente um estabelecimento do regime semiaberto em Porto Velho e as casas de prisão-albergue, que há poucos anos atrás existiam em quase todas as Comarcas de Segunda Entrância, não mais existem, possibilitando aos condenados do regime aberto o cumprimento da pena em prisão domiciliar.

Portanto, com propriedade, pode se afirmar que a execução penal no Brasil está completamente desvirtuada do sistema pelo qual foi concebida, ou seja, do sistema progressivo de cumprimento da pena adotado pela legislação brasileira.

A inexistência de estabelecimentos penais para o cumprimento das penas menos rigorosas, acaba gerando uma realimentação do sistema para cumprimento das penas mais graves, uma vez que a sensação generalizada de impunidade por parte daqueles que cometem infrações pequenas ou leves acaba levando-os a cometer novos crimes e passam a fazer parte da estatística dos crimes mais graves. Além do que

a falta de um sistema, para cumprimento das pena do regime aberto e semiaberto, acaba por inchar o sistema fechado em face do alto número de regressões de regime, completando o ciclo vicioso de realimentação do sistema fechado.

Por último, é fácil perceber que o Poder Executivo somente se importa em abrir vagas no regime fechado, criando estabelecimentos penais cada vez mais classificados como de máxima segurança, esquecendo-se do necessário investimento na construção de estabelecimentos penais para o cumprimento das penas menos graves, a fim de evitar o inchaço e realimentação do regime fechado.

AprevaleceràclassificaçãodoDEPENparaosestabelecimentos penais, em poucos anos nenhuma autoridade penitenciária do Poder Executivo vai querer construir penitenciárias de segurança máxima, uma vez que foram suplantadas na classificação pelas penitenciárias de segurança máxima especial.

5. GRUPOS DE ESTUDOS E SUA RELEVÂNCIA COMO INOVAÇÃO JURISDICIONAL

Ao propormos o projeto de formação de grupos de estudos em execução penal para os operadores da execução da pena no âmbito da atuação de jurisdição dessa natureza, temos como objetivo central de nosso projeto a agilidade e a previsibilidade das decisões, tanto administrativas como jurídicas na esfera da execução da pena.

A uniformização da atividade, tanto administrativa quanto jurídica, da execução da pena, tendo como finalidade buscar a agilidade, a presteza, a efetividade e a previsibilidade das decisões em execução penal, não é sinônimo de vinculação de ideias, pensamentos e decisões, mas tão somente pelo estudo de questões tanto técnicas como jurídicas na busca de um consenso e uma unificação de procedimentos e pensamentos acerca de temas e assuntos ligados à execução penal, sobretudo daqueles que tomam a maior parte do tempo dos operadores do direito ligados à execução da pena, aqueles temas que são cotidianos.

Não pretende o nosso projeto, por meio de grupos de estudos, impor decisões, vincular posicionamento ou estabelecer dogmas fechados acerca de determinados temas ou assuntos. A ideia é a de que por estes grupos de estudos, mediante a análise de casos, tanto práticos como teóricos, se busque um consenso sobre determinados temas, notadamente aqueles mais comuns, a fim de dar às decisões, dos mais diversos órgãos judiciários espalhados pelo Estado, com competência para a execução da pena, efetividade e previsibilidade.

Atualmente, exige-se muito do Poder Judiciário. A redemocratização do Brasil após o ano de 1984, e sobretudo com o advento da Assembleia Nacional Constituinte que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, elevou, sobremaneira, o papel do Poder Judiciário no jogo e na formação do novo estado democrático de direito que nosso país passou a viver e a vivenciar.

Nesse sentido, o Poder Judiciário, como importante elemento da constituição e da afirmação do estado democrático de direito, passa a ser mais exigido e mais cobrado pela cidadania, obrigando-o a uma transparência inédita, a uma abertura sem precedentes na história republicana e a necessidade de dar aos reclamos da cidadania uma resposta cada vez mais rápida e cada vez mais eficiente.

A recente reforma do Poder Judiciário, por meio da Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, elevou à disposição constitucional a necessidade do Poder Judiciário dar uma resposta rápida e efetiva aos cidadãos que o procurem em um razoável período de tempo⁴⁸.

A nova realidade que o Poder Judiciário enfrenta exige de seus integrantes presteza, celeridade, efetividade, tudo sem perder de vista a segurança e a previsibilidade de suas decisões.

Para isso e para alcançar tal objetivo, é que os grupos de estudos podem constituir-se em efetivo instrumento e em preciosa ferramenta, a fim de buscar e alcançar da forma mais plena possível o comando constitucional.

48 Art. 5º, inc. LXXVIII da CF/88 – A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, que institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal, é o primeiro diploma legal que faz referência a grupos de estudos, por meio dos Centros de Estudos da Justiça Federal.

Em seu art. 24, a Lei 10.259 estabelece que o Centro de Estudos Jurídicos do Conselho da Justiça Federal e as Escolas de Magistratura dos Tribunais Regionais Federais criarão programas de informática necessários para subsidiar a instrução das causas submetidas aos Juizados e promoverão cursos de aperfeiçoamento destinados aos seus magistrados e servidores.

Tal dispositivo, na esfera dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais perante a Justiça Federal, constitui a primeira disposição legal, visando, por meio de centros de estudos, ou grupos de estudo, estabelecer, pelo estudo e debate uniformização de entendimentos e procedimentos com vistas à racionalização da atividade jurisdicional, o que equivale a dizer buscar a eficiência e celeridade pela da previsibilidade e segurança das decisões.

Assim, podemos entender os grupos de estudos no âmbito da execução da pena: instrumento de busca pela celeridade e eficiência, com vistas à previsibilidade e à segurança das decisões a serem proferidas, tanto na órbita das atribuições administrativas quanto na órbita da competência jurisdicional.

Essa nova realidade da qual já nos referimos não comporta mais a ideia de que a busca pela manifestação do Poder Judiciário é exercício de sorte ou de loteria destinada aos humores do acaso.

Aquela vetusta ideia de que da cabeça do juiz ninguém pode afirmar com precisão o que eventualmente pode vir a sair está ultrapassada, em face dos novos paradigmas que se colocam a todos os operadores do direito, sobretudo ao julgador.

No dizer de *Ronald Dworkin*, não cabe mais na ordem vigente que as pessoas se vejam na iminência de ganhar ou perder uma causa, em decorrência de um aceno da cabeça do juiz do que em razão de um ordenamento jurídico, previamente estabelecido, que tem por finalidade dar segurança jurídica aos cidadãos.

Nenhum ministério é mais importante que nossos tribunais, e nenhum é tão inteiramente mal compreendido pelos governados. A maioria das pessoas tem opiniões bastante claras sobre o modo como congressistas, primeiro ministros, presidentes ou ministros das Relações Exteriores devem desempenhar suas funções, e opiniões claras sobre o verdadeiro comportamento dessas autoridades. Mas, a opinião popular sobre os juízes e o exercício da justiça é um caso lamentável de frases vazias, e aí incluo as opiniões de muitos juízes e advogados em exercício sempre que escrevem ou falam sobre aquilo que fazem. Tudo isso é vergonhoso, o que é apenas uma parte do dano. Afinal, temos interesse pelo direito não só porque o usamos para nossos próprios propósitos, sejam eles egoístas ou nobres, mas porque o direito é a nossa instituição social mais estruturada e reveladora.⁴⁹

Tanto nos Estados Unidos da América do Norte como aqui no Brasil, a realidade aparenta ser semelhante quanto à imagem e ideia que a população faz de seus juízes e Tribunais.

Assim é que para desmistificar aquele juiz intocado e intocável, que não se pode saber qual será a sua decisão, jogando os litigantes ou os que esperam uma manifestação do Poder Judiciário em exercício de loteria e sorte, é que o novo paradigma exige, na celeridade da atividade jurisdicional, certa dose de previsibilidade e via de consequência segurança jurídica.

Essa novarealidade constitucional da chamada constituição cidadã propiciou uma abertura do Poder Judiciário aos seus jurisdicionados, ao lado de medidas legislativas e administrativas, no sentido de fomentar uma maior acessibilidade pelas pessoas ao Poder Judiciário.

Essa abertura ou maior acessibilidade facilitada, como consequência natural, gerou um aumento de demanda por justiça, abarrotando juízes de primeiro grau e Tribunais com enorme estoque e cargas de processos e casos a serem julgados.

49 DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 15.

Aumento e acúmulo na carga de trabalho levam, necessariamente, à demora na entrega da prestação jurisdicional, na quebra da eficiência e da segurança jurídica.

Além de ser ferramenta e instrumento para o alcance da segurança e da previsibilidade das decisões no âmbito da execução penal, os grupos de estudos em execução penal podem, através de seus enunciados, contribuir de forma efetiva para a diminuição do acúmulo de trabalho perante os juízes, uma vez que a aplicação aos casos concretos de enunciados previamente discutidos e estudados pode ser realizada imediatamente ao caso objeto de análise.

Este assoberbamento de trabalho e de casos a serem analisados leva à lentidão da prestação jurisdicional e a demora na resposta que a sociedade espera dos seus juízes. Essa lentidão afeta a efetividade, a previsibilidade, a certeza e a segurança jurídica de um todo.

Uma das razões do descrédito social que atinge o Judiciário é sua reconhecida lentidão. Quando alguém leva sua causa ao juiz, espera dele uma solução definitiva. Se não imediata – porque todos sabem que isso seria impossível – pelo menos com pouca demora. Na prática brasileira, porém, as lides costumam, em média, arrastar-se por vários anos, percorrendo às vezes kafkianos trajetos recursais até transitar em julgado e obter a necessária executividade⁵⁰.

É bem verdade que a demora e a lentidão que afetam a atividade jurisdicional no nível do processo ordinário de conhecimento em todos os Tribunais do Brasil, isto não se aplica aos juízes de execução penal, muito embora frequentemente a eles seja imputada a responsabilidade por penas e benefícios vencidos que abarrotam as já cheias e superlotadas prisões brasileiras. A demora e a lentidão que se pretende evitar e acabar em nível da execução penal, visto que a pena já está em fase executiva, é do próprio andamento e tramitação da execução pela imediata aplicação de enunciados emitidos pelos grupos de estudos.

50 COSTA, Silvio Nazareno. Sumula vinculante e reforma do judiciário, p. 38.

Ao combater a lentidão, está se dando firme passo no sentido de assegurar, rapidez, eficiência, segurança e previsibilidade das decisões.

Buscamos, com nosso projeto de grupos de estudos, mediante a aplicação de enunciados, a eficiência na administração da justiça e da entrega da prestação jurisdicional, eficiência que é regra constitucional aplicável à administração pública e aos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, nos exatos termos do art. 37 da CF/88.⁵¹

A eficiência na administração pública é princípio administrativo que ganhou *status* constitucional com a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de julho de 1998.

Anteriormente à Emenda Constitucional n. 19, de 4 de julho de 1998, eram princípios constitucionais impostos à administração pública a moralidade, a impessoalidade, a legalidade e publicidade. Com esta Emenda Constitucional a eficiência, como dever administrativo, impõe ao administrador, entendendo-se o juiz como administrador da justiça, presteza, perfeição e rendimento de sua atividade.

Todo conjunto harmônico de regras positivas é apenas o resumo, a síntese, o *substratum* de um complexo de altos ditames, o índice materializado de um sistema orgânico, a concretização de uma doutrina, série de postulados que enfeixam princípios superiores. Constituem esses as diretivas ideias do hermeneuta, os pressupostos científicos da ordem jurídica.⁵²

São os princípios, portanto, orientações normativas integrantes da lei ou de seu espírito que ajudam a expansão lógica do direito. Em nossas constituições, muitos desses princípios têm figurado: todo poder emana do povo e em seu nome é exercido; ninguém é obrigado a fazer ou a

51 CF/1988 – Art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

52 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 295.

deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano; a todos é assegurado trabalho que possibilite uma existência digna; o trabalho é obrigação social; o uso da propriedade será condicionado ao bem estar social.⁵³

Como princípio constitucional, o dever de eficiência traça um rumo, uma síntese, uma diretriz, um caminho, uma orientação, um fundamento dos padrões de atuação do administrador e da administração, também aplicável ao Poder Judiciário na sua tarefa de distribuir jurisdição.

“Por esses padrões é que se hão de pautar todos os atos administrativos que constituem, por assim dizer, os fundamentos de validade da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública”.⁵⁴

Do conceito de eficiência, vislumbra-se a importância dos grupos de estudos em execução penal na busca da eficiência na prestação da jurisdição da execução da pena, tanto em nível judiciário como administrativo, na busca da melhor entrega da atividade jurisdicional, otimizando os resultados e fazendo mais com menos.

Com a eficiência administrativa, procura-se exigir do administrador que sua atividade seja executada com a máxima agilidade e rapidez de modo a não permitir que ocorram prejuízos aos interesses da coletividade e da própria administração.

A eficiência administrativa pressupõe a obtenção de melhores resultados possíveis, maximizando a atuação administrativa ao mesmo tempo em que racionaliza o uso dos recursos disponíveis para a obtenção do bem comum. É a procura de resultados favoráveis, dirigidos ao bem comum, maximizando os recursos disponíveis.

53 LIMA, HERMES. *Introdução à Ciência do Direito*. 27ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1983, p. 157.

54 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989, p. 78.

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primado pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.⁵⁵

A eficiência administrativa está mais ligada a uma ideia econômica, que tem como corolário a maximização dos meios com o fim de se atingir o bem comum com o máximo de resultado.

É a boa administração dos negócios públicos, no sentido de se atuar buscando algo mais do que o desejável, por meio da adequada organização e do ótimo aproveitamento dos recursos que estão disponíveis, visando a um atendimento ao público na medida exata de suas necessidades.

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas, qualifica atividades. Em uma ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade – o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, introduzido no art. 37 da CEF pela Emenda Constitucional n. 19/1998, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores

55 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 303.

resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados.⁵⁶

Para a obtenção da eficiência administrativa, o administrador deve levar em conta a relação dos meios empregados e dos resultados obtidos, a diferença entre meios e resultados implicará na eficiência pretendida.

Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam às necessidades da população. Eficiência contrapõe-se à lentidão, ao descaso, à negligência, à omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções.⁵⁷

Isso quer dizer, em suma, que a eficiência administrativa se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer as necessidades coletivas, em um regime de igualdade dos usuários. Logo, o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade dos consumidores. O princípio investe as regras de competência, pois o bom desempenho das atribuições de cada órgão ou entidade pública é fator de eficiência em cada instituição.⁵⁸

56 SILVA, José Afonso da. Ob. cit., p. 337.

57 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 149.

58 SILVA, José Afonso da. Ob. cit., p. 337.

Procurando atingir a eficiência da atividade jurisdicional ligada à execução da pena, os grupos de estudos em execução penal, nos moldes propostos em nosso trabalho, constitui importante ferramenta na maximização da atividade ligada à execução da pena, com o uso racional e econômico dos meios existentes.

Como exemplo da eficiência, da racionalidade e maximização da atividade ligada à execução da pena, mediante a aplicação dos enunciados obtidos por meio dos grupos de estudos, podemos citar a economia de papel e tempo na persecução da jurisdição.

Somente com o uso do papel, especificamente, a simplificação e a racionalização das decisões, mediante a aplicação de enunciados previamente conhecidos, já resultaria em economia direta aos cofres do Poder Judiciário, tendo em vista a contenção de gastos com tal material de expediente.

Segundo a estatística da Vara das Execuções Penais da Comarca de Porto Velho para o mês de dezembro de 2007⁵⁹, no último mês do ano de 2005, a VEP tinha 4.883 processos em tramitação e foram proferidos 647 despachos. Se imaginarmos despachos de duas folhas com fundamentação da decisão e que, com a aplicação dos enunciados, poderíamos diminuir os despachos para somente uma folha, teríamos uma economia de 50% de folhas de papel, o que ao final de um ano constituiria valor considerável.⁶⁰

Também em outros aspectos os grupos de estudos, mediante a unificação de entendimentos, poderá contribuir para a observância pelo Poder Judiciário e pelos operadores da execução da pena em Rondônia do princípio da efetividade, podendo para tanto maximizar os resultados da atividade executória da pena, tanto em nível das questões jurídicas como da própria administração do sistema penitenciário, impondo-se um padrão de alto nível de perfeição, prestação e rendimento.

59 Diário da Justiça de 28/03/2007, p. A-7.

60 Em dezembro de 2005, a VEP tinha em tramitação 4.833 processos, foram proferidos naquele mês 647 despachos, 155 sentenças em execução de pena e realizadas 51 audiências.

Eficiência contrapõe-se à lentidão, à burocracia, ao desperdício, à perda de tempo e de foco na atividade que se pretende desenvolver com presteza e perfeição.

Os grupos de estudos em execução da pena podem ser ferramenta eficaz na busca da presteza e da eficiência, mediante a superação da lentidão, da perda de tempo e da falta de racionalidade na obtenção do resultado final da atividade, tanto jurídica como administrativa no âmbito da execução da pena.

Ser eficiente também pode ser entendido como ser ágil, rápido, eficaz, mediante o uso de instrumentos modernos e menos complicados de aplicação da justiça e da jurisdição, com a finalidade de garantir a razoável duração dos processos, bem como dos meios a assegurar a sua rápida duração e tramitação, na forma do inc. LXXVIII, do art. 5º da CF/88.

Não somente a eliminação do desperdício econômico, da burocracia e dos gargalos que consomem as verbas públicas, mas, sobretudo, a eficiência do Poder Judiciário também tem íntima relação com a rapidez, a agilidade, a modernidade e a eficácia da prestação jurisdicional. O viés eficiência também deve ser entendido como ser ágil, rápido, célere na entrega da prestação jurisdicional.

É o fazer mais com menos, não somente no aspecto econômico financeiro, que acaba em última instância tendo reflexos na entrega da prestação jurisdicional, pois esta entregue mais rapidamente também significa dizer ser ela mais barata, mais econômica. Não podemos negar o aspecto econômico por trás da atividade judiciária que, como tudo que tem custos, custa dinheiro.

Os grupos de estudos vêm, como ferramenta ao magistrado da execução da pena, auxiliá-lo a conquistar a eficácia tanto no aspecto econômico como no da celeridade na atividade que desenvolve, mediante a aplicação rápida, simplificada e desburocratizada dos enunciados previamente emitidos pelos grupos de estudos.

Celeridade é o signo de velocidade no seu mais alto grau; processo célere seria aquele que tramitasse com maior velocidade possível; mais do que isso, só um processo celérrimo. Processo com razoável duração já

não significa, necessariamente, um processo veloz, mas um processo que deva andar com certa rapidez, de modo que as partes tenham uma prestação jurisdicional em tempo hábil.⁶¹

Nesse signo, razoável duração do processo se tem um aceno ao princípio da razoabilidade, cuja textura aberta proporciona ponderações que podem reduzir, em muito, os objetivos que o texto em comento visa a alcançar – e, assim, diria que se teria uma ponderação aberta, por não estar sopesando dois valores ou dois objetos, mas apenas verificando se o juiz teve ou não razões para a demorar sua decisão, levando-se em conta a carga de trabalho que pesa sobre ele. É aqui que a garantia de celeridade da tramitação tem sua importância, já que o que se tem não é uma garantia abstrata da celeridade, mas o dever de preordenar meios para ser alcançada. De certo modo, enquanto não se aparelhar o Judiciário com tais meios, a razoabilidade da demora fica sempre sujeita a saber se o magistrado tinha, ou não, possibilidade de fazer andar seu processo mais rapidamente, corre-se, assim, o risco da previsão de mais uma garantia individual sujeita à ineficácia, já que ela vai depender de providências ulteriores.⁶²

Em outras palavras, podem os grupos de estudos em execução penal ser um meio, como na feliz interpretação de José Afonso da Silva ao inc. LXXVII do art. 5º, da CF/88, de aparelhar as Varas de Execução Penal e seus magistrados para a uma célere e rápida tramitação dos processos e das decisões em nível de execução da pena.

De outra forma, também podem os grupos de estudos em execução penal, mediante a aplicação de súmulas em decisões tanto jurídicas como administrativas nas Vara de Execução Penal, constituem-se em instrumento de garantia de segurança jurídica e de certeza das decisões a serem proferidas.

61 SILVA, José Afonso da. Ob. cit., p. 176.

62 Idem.

Dos direitos relativos à segurança do indivíduo, uns concernem aos seus direitos subjetivos em geral, outros, apenas à sua segurança pessoal.⁶³

É certo e sabido que existe um clamor geral das pessoas por segurança, entendido segurança em sentido amplo, em relação ao fenômeno jurídico e suas mudanças e transformações.

Há uma busca pela estabilidade das relações jurídicas, a tal ponto de se ver tal necessidade transformada em valor fundamental por sociedades mais avançadas que se fundamentam e se constituem em estados democráticos de direito.

Desde a Declaração dos Direitos Humanos de 1948, o direito das pessoas à segurança passou a fazer parte da maioria dos textos constitucionais modernos e das principais nações civilizadas da terra. Com a Constituição Brasileira de 1988 não foi diferente, tendo o nosso texto constitucional em seu art. 5º ⁶⁴ previsto o direito à segurança como um direito geral.

O direito à segurança, limitando-se à esfera subjetiva da segurança jurídica, é fortemente marcado pela complexidade e pelas múltiplas funções inerentes aos direitos fundamentais de um modo geral, implicando em uma análise abrangente de sua atuação, não se considerando tão somente o seu significado e conteúdo, mas sobretudo a questão do problema da eficácia e da efetividade dos direitos que lhe são garantidos.

O direito à segurança jurídica também pode ser considerado como o direito à eficácia e à efetividade daqueles direitos que lhe são assegurados.

Também nesse sentido, os grupos de estudos podem atuar à disposição do magistrado a garantir eficácia e efetividade para suas

63 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 261.

64 Art. 5º da CF/88 – “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes: (EC n. 45/2004)...”.

decisões, gerando segurança jurídica e garantido o cumprimento do dispositivo constitucional que assegura celeridade e rápida duração dos processos com previsibilidade das decisões a serem proferidas.

Uma sociedade fundada em um estado democrático de direito reproduz a necessidade da certeza e da segurança; subjetivismo e positivismo extremados saíram de uso.

O princípio da certeza jurídica faz parte do Estado de direito e seu caráter é nitidamente democrático, já que enseja a participação e o controle popular do exercício do poder. É um princípio que democratiza a justiça, abre as portas da burocracia e dá transparência às decisões dos tribunais e juízes.⁶⁵

É comum no cotidiano das lides da justiça que decisões diferentes e conflitantes gerem dúvidas e perplexidades nos jurisdicionados e na população de um modo geral. Muitas das vezes uma decisão proferida por um juiz de primeiro grau não é a mesma decisão que vem a ser proferida pelo seu Tribunal de origem. A decisão proferida pelo Tribunal pode ser modificada pelo Tribunal Superior que pode também não refletir o que pensa e o que entende o Supremo Tribunal Federal, instância máxima do sistema judiciário brasileiro.

São situações que geram perplexidade, insegurança e incerteza jurídica, levando à população leiga e desacostumada com as coisas do direito e com as rotinas e trâmites dos tribunais a questionar tais conflitos de decisão e, erroneamente, ser levada a pensar que o sistema judiciário é uma grande confusão em que seus atores não se entendem.

O princípio da certeza do direito, estando inserido no contexto geral da estabilidade e confiança no sistema jurídico, é uma especialização do princípio da segurança jurídica, porque trata especificamente dos atos jurisdicionais. O princípio geral da segurança

65 SALDANHA, Sansão Batista. *O Estado Constitucional e a Certeza do Direito: A necessária justificação racional da decisão jurisdicional*. Belo Horizonte: UFMG/ Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, 2003, p. 132.

jurídica refere-se à garantia do indivíduo de ser regido em todas as suas relações por meio do direito válido. Essa proteção atua antes, durante e depois de todas as ações estatais no exercício de suas funções básicas: legislativa, executiva e jurisdicional. Por conseguinte, na elaboração das leis devem ser respeitados os direitos já consolidados na vida do indivíduo e criando para o futuro situações de clareza, determinabilidade e confiabilidade nas normas. Nos atos específicos do executivo e com o sentido próprio de aplicação da lei de ofício, o princípio geral da segurança jurídica recomenda que os critérios decisórios se mantenham com certa estabilidade, apesar de não existir o caráter de imutabilidade. Para tanto, o recomendável é a vinculação aos motivos determinantes das decisões anteriores e preciso atendimento ao princípio da motivação razoável, nos casos de revogação. Atos administrativos devem ser protegidos das discricionárias revogações pelo simples fundamento de que a administração pode revogar seus atos eivados de nulidade. No pertinente aos atos da jurisdição, o princípio da segurança jurídica exige que as decisões dos juízes e tribunais, além de coerência sistêmica, tenham estabilidade e sejam dotadas do atributo de previsibilidade, que Canotilho (1998:251) denominada, respectivamente, eficácia *ex ponte* e eficácia *ex ante*. Assim, a sentença deve ser estável e respeitar a coisa julgada, nos termos da lei. Uma vez ocorrida uma decisão somente se recomenda mudar as formas e procedimentos mediante justificação racional e razoável. Além disso, as decisões devem pressupor para o cidadão resultados e efeitos tais que criem um estado de calculabilidade do resultado e aceitabilidade, no seu aspecto mais geral. É desta encruzilhada que decorre o princípio da certeza jurídica, porque se especializa em desenvolver uma ideia peculiar em torno da decisão das instituições jurisdicionais.

Segundo o referido princípio, as decisões judiciais devem ser previsíveis e corretas no que diz respeito aos resultados, mas estabelecendo uma íntima relação intersubjetiva entre instituição julgadora e sociedade destinatária. Ou seja, na certeza do direito é dada uma atenção especial à forma e conteúdo da decisão, com vista aos componentes subjetivos da responsabilidade social do julgador e à aceitabilidade de sua decisão.⁶⁶

Para a finalidade de se obter certeza do direito, e por consequência segurança jurídica aos jurisdicionados no âmbito da execução da pena, os grupos de estudos em execução penal servem à busca pela certeza do direito e pela segurança jurídica, na medida em que sua aplicação pode levar os jurisdicionados à calculabilidade e maior aceitabilidade das decisões de uma maneira geral. Ou seja, calculabilidade e aceitabilidade, na medida em que enunciados originados dos debates travados nos grupos de estudos orientem aquelas decisões rotineiras que cercam a atividade das varas de execução penal em todo o Estado de Rondônia.

Sempre tivemos a preocupação de que nossa proposta não seja confundida com uma espécie de vinculação obrigatória aos juízes de execução, mas um instrumento, uma ferramenta, um aparelho destinado a facilitar a atividade, tanto jurisdicional como administrativa no âmbito da execução penal, mediante o uso nas decisões, quer de natureza jurídica ou administrativa, dos enunciados emanados dos grupos de estudos.

A aplicação de tais enunciados nas atividades de rotina, além de contribuir para efetividade da atividade jurisdicional e administrativa das varas de execução penal, diminuindo custos e tempo na aplicação das decisões, atua como elemento gerador da certeza do direito a ser aplicado nos casos concretos aumentando o grau de aceitabilidade de tais decisões.

O desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Sansão Batista Saldanha, em seu brilhante trabalho de

66 SALDANHA, Sansão Batista. Ob. cit., pp. 132-133.

conclusão do curso de mestrado em direito constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais, desenvolve interessante e inteligente raciocínio acerca da responsabilidade que o Poder Judiciário deve ter em satisfazer as aspirações e necessidades da sociedade de uma forma geral, sobretudo quanto à produção de decisões corretas.

Com base na doutrina do professor finlandês Aulis Aarnio, os casos de aplicação da lei podem ser divididos em casos de rotina, também denominados de casos fáceis e casos difíceis.

Nos casos fáceis, entendidos como aqueles casos de rotina, a aplicação da lei decorre de maneira mais simples possível, sem que exista qualquer dificuldade de aplicação da lei, de conhecimento mais aprofundado do fato, de aplicação inequívoca da lei.

Os casos difíceis são aqueles chamados de discricionários, são os casos em que o julgador é obrigado a fazer um exercício de interpretação em razão da existência de mais de uma norma que possa ser invocada ao caso concreto.

Tomando essa linha de raciocínio, poderíamos entender os grupos de estudos em execução penal como ferramenta de aplicação aos casos ditos e entendidos como fáceis, ou de rotina, do dia a dia, em que a aplicação da legislação ao fato concreto ocorre de maneira simples, sem qualquer dificuldade.

A preocupação com a nossa proposta é que os enunciados decorrentes dos debates nos grupos de estudos sejam entendidos como uma forma de cerceamento do poder criador do juiz, do poder e da independência de interpretação do julgador.

Pelo contrário, com a aplicação dos enunciados aos casos rotineiros, do dia-a-dia, o julgador disporá de mais tempo e possibilidade para se concentrar naqueles casos difíceis, naqueles casos em que a possibilidade de aplicação de mais de uma norma jurídica ao caso concreto implica no exercício do poder discricionário de interpretação reservado ao juiz, no subjetivismo decorrente deste poder de interpretar.

A aplicação de enunciados decorrentes dos debates nos grupos de estudos aos casos do dia a dia, serve de aperfeiçoamento

do Poder Judiciário, mediante a sua efetividade por meio de uma resposta jurídica ou administrativa ao caso em concreto, em menor prazo de tempo e com menor custo, bem como mediante a calculabilidade pelo jurisdicionado das decisões rotineiras aplicadas aos casos concretos, gerando certeza e segurança jurídica.

Busca-se por meio dos grupos de estudos efetividade e previsibilidade daquelas decisões que constituem o dia a dia da rotina das varas de execução penal. Uma experiência que vem do exterior, sobretudo usada nos Estados Unidos da América do Norte e no Canadá, pode ser adaptada para uso no projeto de grupos de estudos em execução penal, são os *guidelines*⁶⁷, ou na tradução, diretrizes.

Os *guidelines* são provenientes do Ministério da Justiça do Canadá e ofertados ao conhecimento geral. Juízes, advogados e demais operadores do direito de família são incentivados à utilização dos *guidelines*, que são chamados de *Spousal Support Advisory Guidelines*⁶⁸. Os *guidelines* canadenses são derivados de experiências norteamericanas na utilização de fórmulas preconcebidas para fixação de alimentos. Todavia, como o direito de família nos Estados Unidos da América é específico de cada estado da Federação e não do Governo Federal, essas experiências não tiveram a mesma repercussão obtida no Canadá, muito embora nos Estados Unidos, em alguns Estados, eles tenham passado de recomendações sem força normativa a resoluções que obrigam as partes a sua utilização.⁶⁹

Desta forma, podemos imaginar o grupo de estudos em execução penal como instrumento a expedir *guidelines*, ou diretrizes,

67 Os *guidelines* são fórmulas, manuais, recomendações, muito comum e usados nos Estados Unidos da América do Norte para todas as ciências, principalmente utilizado na Medicina como normas gerais e recomendações para diagnósticos e tratamento de doenças.

68 Diretriz de consulta e apoio nupcial.

69 DIAS, Caroline Said. *Novidades Ocidentais: Protocolo Canadense para Fixação de Alimentos*. Revista Brasileira de Direito de Família. Porto Alegre: Síntese, IBDFAM, 2006, v. 38, p. 129.

por súmulas ou enunciados com o objetivo de aplicação imediata aos casos concretos do dia a dia, que não envolvam o uso da discricionária interpretação subjetiva do julgador.

Sem vinculação, sem obrigatoriedade, sem que haja prejuízo à livre interpretação do juiz ou dos demais operadores do direito envolvidos com a execução penal, a aplicação das súmulas ou enunciados dos grupos de estudo contribuirá de forma decisiva à obtenção de uma decisão certa, justa, calculada, rápida, desburocratizada, simples e compreensível.

Todas essas circunstâncias na aplicação da atividade jurisdicional, tanto administrativa ou judicial, no âmbito da execução da pena, ensinará, mediante o uso dos grupos de estudos, uma justiça eficaz que garanta a certeza e a segurança do direito, justificando, assim, a sua relevância como inovação jurisdicional a ser aplicada no Poder Judiciário do Estado de Rondônia.

6. EXPERIÊNCIAS EXISTENTES DE GRUPOS DE ESTUDOS

O projeto dos grupos de estudos que apresentamos em nosso trabalho, a título de inovação jurisdicional no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, a fim de buscar uma unidade de entendimentos e interpretações nas matérias afetas à execução da pena no Estado de Rondônia, tem inspiração em experiências já existentes em outros órgãos do Poder Judiciário Brasileiro.

Existe notícia de três iniciativas que podem servir de inspiração e até mesmo de modelo a ser seguido pelo nosso projeto de instalação dos grupos de estudos no âmbito da execução penal no Estado de Rondônia.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso e o Conselho da Justiça Federal, coordenado pelo Superior Tribunal de Justiça na Capital Federal, possuem experiência nesse sentido.

Tanto o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul quanto o Ministério Público do Estado de Mato Grosso e o Superior

Tribunal de Justiça, por intermédio do Conselho da Justiça Federal, desenvolveram projetos relacionados a grupos de estudos com a finalidade de promover o debate doutrinário, o aperfeiçoamento de magistrados, a busca de entendimentos jurídicos, o enriquecimento da cultura jurídica e o aperfeiçoamento da prática judiciária pelos grupos de estudos ou centros de estudos.

A mesma ideia pode ser usada e aperfeiçoada para a execução do nosso projeto de criação e instalação dos centros de estudos em execução penal no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Muito embora possuam uma organização diferenciada, tais experiências desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso e pelo Superior Tribunal de Justiça, podem servir de subsídio e molde à implantação do nosso projeto de grupos de estudos em execução penal no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Em termos de inovação jurisdicional, é inegável que tal proposta representa um instrumento ou uma ferramenta valiosa no sentido de dar maior eficácia e efetividade à atividade jurisdicional desenvolvida na execução penal em todo o Estado de Rondônia.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul mantém a experiência dos Centros de Estudos – CETJ, dirigido por um coordenador-geral e quatro coordenadores adjuntos, sendo um para cada área específica que classifica o conhecimento jurídico. Um coordenador para o direito privado, um para o direito público, um para o direito de família e outro para o direito criminal.

É bastante ampla a área de atuação do Centro de Estudos Judiciários do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Segundo a história da criação do Centro de Estudo, tudo começou no ano de 1998, quando, em abril daquele ano, a Lei 11.133/98 unificou a segunda instância do Poder Judiciário nesse Estado.

Com a Lei 11.133/98, o Tribunal de Alçada do Estado do Rio Grande do Sul foi extinto e incorporado ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Antes da extinção e incorporação do Tribunal de Alçada ao Tribunal de Justiça, este mantinha o

CETARGS – Centro de Estudos do Tribunal de Alçada, que foi substituído pela criação do Centro de Estudos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Em 9 de novembro de 1998, o órgão especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul aprovou a Resolução 03/98 que motivou uma emenda no Regimento Interno do Tribunal de Justiça, integrando o Centro de Estudos às normas regimentais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul como órgão do Tribunal.

Como já foi dito, o Centro de Estudo compõe-se de todos os desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio grande do Sul e é dirigido por um coordenador-geral e quatro coordenadores adjuntos, eleitos pelo órgão especial do Tribunal de Justiça, com atuação nas áreas do direito público, privado, criminal e de família.

O Centro de Estudo tem como objetivo realizar estudos, painéis seminários, encontros, pesquisas e palestras, visando ao aprimoramento e à difusão cultural dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Estado do Rio Grande do Sul, no que for pertinente às competências do Tribunal de Justiça.

O Ministério Público do Estado de Mato Grosso também tem interessante iniciativa de grupos de estudos, de forma descentralizada e com o objetivo de abranger todos os seus membros, notadamente os de atuação no primeiro grau de jurisdição.

A forma de organização dos grupos de estudos do Ministério Público do Estado de Mato Grosso serve como modelo a ser seguido para a implementação do nosso projeto de grupos de estudos a ser implantado em Rondônia, tanto pela descentralização como pelo alcance de seus objetivos ao atingir todos os promotores de justiça quanto às discussões institucionais de interesse do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

Os grupos de estudos do Ministério Público de Mato Grosso possuem oito bases, com seus próprios regimentos e deliberações, que ao final são encaminhadas ao Procurador Corregedor-Geral do

Ministério Público, ao Presidente da Associação do Ministério Público e ao Diretor da Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso.

As bases dos grupos de estudos são divididas em Grande Cuiabá, da Região Sul, da Região Norte, da Região do Médio Norte, da Região do Extremo Norte, do Vale do Juruena, do Vale do Araguaia e de Cáceres.

A base da Grande Cuiabá atinge as Comarcas de Cuiabá, Chapada dos Guimarães, Poconé, Santo Antônio do Leverger e Várzea Grande.

A base da Região Sul atinge as Comarcas de Alto Garças, Alto Araguaia, Campo Verde, Dom Aquino, Guiratinga, Itiquira, Jaciara, Juscimeira, Paranatinga, Preta, Poxoréo, Primavera do Leste e Rondonópolis.

A base da Região Norte atinge as Comarcas de Cláudia, Feliz Natal, Lucas do Rio Verde, Nova Mutum, Porto dos Gaúchos, Sinop, Sorriso, Tapurah e Vera.

A base do Médio Norte atinge as Comarcas de Arenópolis, Barra do Bugres, Campo Novo dos Parecis, Diamantino, Nortelândia, Rosário Oeste, Sapezal, São José do Rio Claro e Tangará da Serra.

A base do Extremo Norte atinge as Comarcas de Alta floresta, Apiacás, Colider, Guarantã do Norte, Matupá, Nova Canaã do Norte, Monte Verde, Paranaíba, Peixoto de Azevedo e Terra Nova do Norte.

A região do Vale do Juruena tem sua base abrangendo as Comarcas de Aripuanã, Brasnorte, Colniza, Cotiguaçu, Juara, Juína, Porto dos Gaúchos e Tabaporã.

O vale do Araguaia também constitui base dos grupos de estudos com abrangência das Comarcas de Água Boa, Barra do Garças, Canarana, Nova Xavantina, Porto Alegre do Norte, Querência, Ribeirão Cascalheira, São Félix do Araguaia e Vila Rica.

E, finalmente, a base de Cáceres que compreende as comarcas de Araputanga, Cáceres, Comodoro, Mirassol do Oeste,

Pontes e Lacerda, Rio Branco, São José dos Quatro Marcos e Vila Bela da Santíssima Trindade.

Deve-se notar que as bases têm proximidade com as áreas de abrangência, possibilitando uma melhor efetividade dos trabalhos mediante a possibilidade de que todos os membros do Ministério Público possam participar dos encontros promovidos pelos grupos de estudos uma vez que, reduzida a distância territorial, se facilitam os deslocamentos dos participantes.

Tais grupos de estudos como imaginado e criado pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso têm como objetivo reunir os membros do Ministério Público lotados nas promotorias que estejam sob a abrangência da respectiva base do grupo de estudos com a finalidade de discutir temas relevantes à instituição do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

Os integrantes do Ministério Público podem participar dos grupos de estudos apresentando teses e propostas com direito de voz e voto nas decisões dos Grupos.

Essa formatação de grupos de estudos utilizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso pode ser aproveitada em nosso projeto de formar os grupos de estudos em execução penal, utilizando as cidades mais importantes de determinadas regiões do Estado de Rondônia, o que possibilita a participação de todos os juízes do Estado de Rondônia envolvidos na execução da pena.

Também existe a experiência dirigida pelo Superior Tribunal de Justiça pelo Conselho da Justiça Federal.

O Conselho da Justiça Federal criou e mantém o Centro de Estudos Judiciários. Muito embora a finalidade do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal não tenha por objetivo a reunião de magistrados para a busca de entendimentos jurídicos como pretendido em nosso projeto, pode servir de inspiração, na medida em que atua visando ao aperfeiçoamento e à formação dos magistrados da Justiça Federal, o que também pode ser entendido como um dos objetivos dos grupos de estudos em execução penal, na medida em que

busca eficiência na entrega da prestação jurisdicional e na atividade administrativa vinculadas à execução da pena.

O centro de estudos do Conselho da Justiça Federal publica revistas, pesquisas e monografias, elabora pesquisas e manuais de procedimentos, bem como edita enunciados sobre direito civil resultante de jornadas doutrinárias acerca do tema. Muito interessante e que pode servir de material a ser discutido e trabalhado nos grupos de estudos em execução penal são os manuais de procedimentos elaborados pelo centro de estudos judiciais do Conselho da Justiça Federal. O centro de estudo edita manuais sobre o procedimento ordinário, sobre mandado de segurança, agravo de instrumento entre outros manuais acerca dos procedimentos processuais.

Esta experiência de editar manuais sobre procedimentos processuais também pode ser utilizada pelos grupos de estudos, visando uniformizar procedimentos, tanto judiciais como administrativos, orientando não somente os juízes que operam com a execução penal como os demais segmentos ligados à execução da pena, sobretudo da administração penitenciária ligada ao Poder Executivo.

Desta forma, a referência às experiências de grupos ou centro de estudos judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, do Ministério Público do Estado de Mato Grosso e do Conselho da Justiça Federal serve como guia para a implementação do nosso projeto de grupos de estudos em execução penal no âmbito da execução penal no Estado de Rondônia.

7. GRUPOS DE ESTUDOS EM EXECUÇÃO PENAL NO ESTADO DE RONDÔNIA

A organização do Judiciário do nosso Estado é definida pela Lei Complementar n. 94, de 3 de dezembro de 1993, que instituiu o Código de Organização Judiciária do Estado de Rondônia.

O Código de Organização Judiciária do Estado de Rondônia estabeleceu a criação de uma Vara Exclusiva para a Execução Penal em Porto Velho, em Ji-Paraná e nas demais Comarcas do interior do Estado.

De todas as comarcas do Estado, a de Porto Velho é a única que possui uma Vara com competência exclusiva para a execução das penas privativas de liberdade, não obstante tal vara cumule competência diversa da execução da pena,⁷⁰ pois ainda cumula a competência para conhecer e julgar as contravenções penais.

Nas Comarcas de segunda entrância, a competência para a execução da pena privativa de liberdade e a corregedoria dos presídios é de todas as segundas varas criminais, que acumulam a competência para a execução com o conhecimento e julgamento dos processos criminais genéricos.

E, nas Comarcas de primeira entrância, as varas únicas têm competência para a execução das penas privativas de liberdade e corregedoria dos presídios ou das cadeias públicas onde aqueles não existirem.

Atualmente, a organização judiciária do Estado de Rondônia tem a seguinte forma: duas comarcas de terceira entrância, dez comarcas de segunda entrância e doze comarcas de primeira entrância.

São comarcas de terceira entrância: Porto Velho e Ji-Paraná.

As comarcas de segunda entrância são as de Guajará-Mirim, Ariquemes, Cacoal, Jaru, Ouro Preto do Oeste, Pimenta Bueno, Rolim de Moura, Vilhena, Colorado do Oeste e Cerejeiras.

E são comarcas de primeira entrância: de Alta Floresta do Oeste, Alvorada do Oeste, Machadinho do Oeste, Mirante da Serra, Buritis, Nova Brasilândia do Oeste, Nova Mamoré, São Francisco do Guaporé, São Miguel do Guaporé, Santa Luzia do Oeste e Costa Marques.

Embora devidamente criadas, todavia ainda não foram instaladas as comarcas de Mirante da Serra, Nova Mamoré e São Francisco do Guaporé.

70 Na comarca de Porto Velho, a prestação jurisdicional será realizada por meio de uma Vara de Execuções e Contravenções Penais, com competência para a corregedoria dos presídios. Inc. VIII, do art. 94 da LC 93/94.

O nosso projeto de grupos de estudo em execução penal prevê a existência de uma sede na comarca de Porto Velho e subsedes em outras comarcas.

A proposta da sede na comarca de Porto Velho tem como objetivo centralizar as ações e execuções dos grupos de estudos na Capital do Estado, sede do Poder Judiciário do Estado de Rondônia e maior centro urbano do Estado.

As subsedes com localização nas principais comarcas são sediadas em cidades polos no Estado, exercendo influência social e econômica na respectiva região e abrangendo as demais comarcas com sedes em cidades menores.

A sede do grupo de estudos será em Porto Velho; as cidades com subsedes do grupo de estudo são as cidades de Guajará-Mirim, Ji-Paraná, Cacoal, Rolim de Moura e Vilhena, considerando que são cidades polos com grande influência social e econômica em suas respectivas regiões, inclusive sobre as cidades sedes de comarcas tanto de segunda como de primeira entrância.

O grupo de estudos com sede na comarca de Porto Velho tem abrangência em todo o Estado, e como centralizador das subsedes é quem terá a atribuição de reunir o material de trabalho das subsedes a fim de promover a decisão final sobre os assuntos tratados na própria sede ou nas subsedes, sempre com a participação de todos os magistrados e atores no processo de execução da pena privativa de liberdade no Estado de Rondônia.

A primeira subsede, com funcionamento na comarca de Guajará-Mirim, tem abrangência sobre as comarcas de Guajará-Mirim e Nova Mamoré. A segunda subsede, com funcionamento na comarca de Ji-Paraná e abrangência também sobre as comarcas de Jaru, Ouro Preto do Oeste, Presidente Médici, Alvorada do Oeste e Alta Floresta do Oeste. A terceira subsede, com funcionamento da comarca de Ariquemes, tem abrangência sobre as comarcas de Machadinho do Oeste, Buritis e Mirante da Serra.

A quarta subsede, com funcionamento na comarca de Rolim de Moura, com abrangência sobre as comarcas de Costa Marques,

São Francisco, São Miguel do Guaporé, Nova Brasilândia do Oeste e Santa Luzia. A quinta subsele, com funcionamento na comarca de Cacoal, abrange também as comarcas de Pimenta Bueno e Espigão do Oeste. E, a sexta subsele, com funcionamento na comarca de Vilhena abrange as comarcas de Colorado do Oeste e Cerejeiras.

Os grupos de estudos especializados em execução penal têm como objetivo fim planejar e promover discussões jurídicas e administrativas com aplicação às varas de competência de execução da pena privativa de liberdade, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Mediante a discussão de temas tanto jurídicos como administrativos, e a busca da uniformidade de entendimentos e de procedimentos nas áreas jurisdicional e administrativa de execução da pena privativa de liberdade, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Também é objetivo dos grupos de estudos integrar os membros da magistratura com competência para a execução da pena privativa de liberdade, com reuniões periódicas em que, por meio do contato pessoal, seja estimulado o debate de questões cotidianas e controversas, com a finalidade de buscar a entrega de uma prestação jurisdicional no âmbito da execução da pena privativa de liberdade de forma uniformizada e unificada, almejando, assim, uma agilização do serviço judiciário, com efetividade, segurança jurídica e previsibilidade das decisões, notadamente aquelas corriqueiras e cotidianas.

Como objetivo meio, os grupos de estudos ainda servirão de instrumento para a realização de encontros, simpósios, seminários, edição de publicações e revistas, com a finalidade de divulgar temas e agitar questões concernentes à execução da pena privativa de liberdade no Estado de Rondônia, tanto na seara jurídica como administrativa.

Também poderão os grupos de estudos servir de meio para a integração entre os diversos segmentos encarregados de operacionalizar a execução da pena privativa de liberdade, previstos na Lei 7210/84. Poderão ainda integrar, em estudos e debates de ideias e proposições relativas à execução da pena privativa de liberdade, os magistrados envolvidos na execução da pena no Estado de Rondônia.

Durante seis anos, fomos titular da Vara das Execuções Penais da Comarca de Porto Velho e pudemos testemunhar e sentir a distância colossal existente entre o Poder Judiciário e os órgãos de execução da pena ligados a ele. Relação que, além de afastada, é permeada pela discórdia, mútua desconfiança e por uma crônica disputa de posições e conflitos infundáveis.

Os grupos de estudos podem servir também como ferramenta a uma aproximação entre os demais atores envolvidos na execução da pena; podem servir como ponte a aproximar caminhos, entendimentos, pontos de vistas, opiniões; podem servir de meio para estreitar sua relação com o Ministério Público, com a Defensoria Pública, com a Ordem dos Advogados do Brasil, com o Departamento Penitenciário Estadual, com a Secretária de Assuntos Penitenciários e, por que não, com entidades da sociedade civil que militam a favor dos direitos dos presos como a pastoral da carceragem, que é dirigida pela igreja católica.

Regimentalmente, os grupos de estudos terão várias finalidades entre elas: a promoção sistemática de estudos na área jurídica e administrativa da execução da pena privativa de liberdade, com vista a firmar entendimento harmônico entre magistrados com competência para a execução da pena privativa de liberdade no Estado de Rondônia; a edição de enunciados sobre questões jurídicas e administrativas em que houver consenso dos magistrados com judicatura na execução da pena privativa de liberdade, no Estado de Rondônia, com aplicação prática nas questões do cotidiano dos Juízos de Execução Penal no Estado de Rondônia; a busca pela celeridade, pela eficiência, pela segurança jurídica e pela certeza do direito, mediante a aplicação de seus enunciados nas questões tanto de natureza jurídica como administrativa; a promoção do aprimoramento jurídico, científico e cultural dos seus membros; a promoção da integração e do conagraamento entre os juízes de execução penal do Estado de Rondônia, bem como dos demais magistrados do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia; a promoção do planejamento de estudos ligados e afeitos à execução da pena no Estado de Rondônia; promoção, coordenação e execução de eventos acadêmicos e culturais relacionados à execução da pena privativa de liberdade no

Estado de Rondônia; a proposição ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia de programas, projetos, estudos e propostas ligados à execução da pena privativa de liberdade no Estado de Rondônia, proposição ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia de políticas públicas e planos de ação institucionais, visando a uma melhor prestação jurisdicional no âmbito da execução da pena privativa de liberdade no Estado e a execução de programas, projetos, estudos e atividades ligados à execução da pena quando for solicitado pela administração do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

A estrutura funcional dos grupos de estudos em execução penal deve ser simples, com a previsão de existência de um coordenador-geral, de coordenadores regionais e de um secretário executivo titular e um substituto.

A coordenação-geral dos grupos de estudos será exercida pelo juiz das execuções penais da comarca de Porto Velho; os coordenadores regionais serão escolhidos entre um dos membros da subsede com abrangência na comarca em que atuar.

O mandato dos coordenadores regionais será de dois anos, admitida uma recondução. Já a coordenação-geral será exercida pelo juiz titular da Vara das Execuções Penais da comarca da Capital enquanto este for o titular, havendo a instalação de outra vara de execução penal na Capital e poderá ser feito rodízio ou eleição do coordenador-geral.

O secretário executivo e seu substituto serão eleitos pela totalidade dos membros dos grupos de estudos.

O coordenador-geral terá como atribuição a representação dos grupos de estudos, cabendo ao coordenador zelar pela consecução de suas finalidades. Deverá planejar e administrar as atividades dos grupos de estudos, coordenando a execução e avaliando seus resultados, podendo para tanto delegar atribuições aos demais membros dos grupos de estudos. Deverá convocar os membros para os encontros ordinários e extraordinários, presidindo os trabalhos. E, por último, terá a atribuição de dar publicidade às decisões tomadas pelos grupos de estudos.

O coordenador regional terá como atribuições representar a subsede a que pertencer, planejar e administrar as atividades da sua subsede, coordenar a execução e avaliar os resultados de sua respectiva subsede, convocar os membros para reuniões ordinárias e extraordinárias e encaminhar ao coordenador geral as conclusões dos encontros de sua respectiva subsede.

Ao secretário executivo, compete secretariar e documentar as reuniões ordinárias e extraordinárias dos grupos de estudos, bem como lavrar ementa para uso na forma de enunciado das propostas aprovadas nos encontros dos grupos de estudos.

Nas subsedes, o serviço de secretaria será indicado pelo coordenador regional em cada reunião que se fizer.

Tanto a sede-geral como as subsedes devem fazer duas reuniões ordinárias por ano, com a presença de no mínimo 1/3 de seus membros, em cada um dos semestres do ano, nas subsedes como preparatórias para a reunião da sede que deve contar com a presença de membros de todo o Estado com a finalidade de debater e votar os temas que serão objetos de proposta para a edição de enunciados.

As propostas que obtiverem votação por maioria simples dos presentes serão vitoriosas e se converterão em enunciados, cuja ementa será redigida pelo secretário executivo para a aplicação em todo o Estado de Rondônia no âmbito da execução da pena.

Os enunciados somente poderão ser revistos depois de decorridas duas sessões ordinárias da que foram aprovados.

Este esquema de grupos de estudos, inspirado naturalmente nas experiências já existentes, pode ser usado como instrumento para aqueles objetivos traçados quando da ideia de entregar uma prestação jurisdicional, de forma célere, segura, certa e com eficiência, mediante a prévia discussão de temas comuns e corriqueiros que possam gerar dúvidas e decisões conflitantes entre os juízes de execução penal no Estado de Rondônia.

O instrumento serve tanto para a jurisdição, o dizer o direito, como para a atividade administrativa que impregna a atuação dos juízes de execução penal.

8. CONCLUSÃO

Ao término de nosso trabalho, trouxemos a ideia que inspirou nosso projeto de conclusão do curso de mestrado profissionalizante que o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, visando ao aperfeiçoamento de seus quadros, sobretudo de seus magistrados, formou com a importante Escola Fundação Getúlio Vargas.

Sempre foi nossa preocupação, e podemos afirmar que a dos demais colegas ainda acrescentando que hoje é de toda a sociedade brasileira, a questão da demora da prestação jurisdicional, da lentidão do aparelho judiciário.

Nós, que trabalhamos nesse aparelho, tanto quanto o jurisdicionado que espera que uma decisão seja dita sobre seu caso, também sofremos com o atraso do serviço que prestamos.

É nesse sentido que os grupos de estudos, como pensado e apresentado em nosso trabalho, vêm como uma ferramenta, um instrumento, no sentido de fazer uma jurisdição mais célere, mais rápida, mais eficaz, buscando com isso entregar, no âmbito da atividade da execução penal, uma resposta ágil àqueles que esperam uma atuação rápida do Poder Judiciário na questão da execução penal. Sejam eles os presos, seus familiares, as vítimas dos crimes praticados pelos apenados ou mesmo suas famílias, seja toda a sociedade, uma vez que a execução da pena não se restringe tão somente ao processo que envolve as partes, no caso o Ministério Público, representando o Estado executor da sanção penal, e o preso cumprindo a reprimenda penal que lhe foi imposta pelo Estado-Juiz.

A execução da pena também encerra questões de ordem administrativa com reflexos em toda a sociedade, pois é inegável a repercussão, na população em geral, de decisões administrativas tomadas em âmbito da execução da pena, é inegável que repercute perante a população uma interdição de presídio, uma fuga em massa, uma rebelião.

Decisões administrativas tomadas pelo Poder Judiciário, no âmbito da execução da pena, influenciam e repercutem em fatos que se estendem a toda a sociedade, sobretudo na época em que vivemos, com a superinformação em que veículos da mídia preocupados em constantemente abastecer o mercado com notícias informam

à população em tempo real sobre o que acontece nos presídios, notadamente quando para divulgar notícia ruim.

Esta ferramenta, como pensado os grupos de estudos, em muito pode auxiliar o Poder Judiciário na busca por tais objetivos, ou seja, celeridade, rapidez, eficiência, segurança jurídica e satisfação de seus usuários.

É uma proposta simples, mas que, com simplicidade, apresenta solução para um problema crônico que a todos afeta.

Para tanto, fizemos em nosso trabalho uma abordagem histórica da pena, de como evoluiu a noção de crime e pena, de como a sanção deixou de ser castigo físico para se tornar privação de liberdade, de como passou a pena da humilhação à preocupação com o ser humano, a quem seria infligida a pena.

A prisão que inicialmente era uma medida cautelar para a aplicação das penas cruéis passa a ser a própria pena, e chegamos ao ponto em que a própria prisão passa a ser considerada um excesso, uma última hipótese, sobrevivendo as alternativas penais a aplicação da prisão como pena para todos os crimes.

A pena, sua finalidade, seu caráter, seus objetivos, todos estes aspectos foram brevemente analisados para que pudéssemos, de forma introdutória, embasar e fundamentar a necessidade e a utilidade de nosso projeto.

Nesse sentido, foi necessário fazer uma análise da Lei 7.210/84, a Lei de Execução Penal. Uma análise superficial é verdade, em face da complexidade da questão, mas essencial à compreensão do tema e do assunto sobre os quais estamos tratando.

Fizeram-se necessárias tais abordagens e análises, ainda que superficialmente, em face da necessidade de se refrescar conceitos, ideias, finalidade e institutos previstos na Lei de Execução Penal atualmente em vigor em nosso país.

Trata-se de uma legislação que, não obstante já conte com mais de vinte anos, ainda é atual, é moderna, é avançada, respeita os direitos humanos e considera o preso como pessoa, sujeito de direitos e obrigações.

Todavia, a legislação esbarra na terrível realidade brasileira, enfrenta a inoperância, incompetência e má-vontade dos Poderes Executivos dos Estados da Federação em fazê-la cumprir.

Esbarra também na não menos terrível realidade social que o Brasil vive atualmente, da violência crescente e explosiva, de presídios insuficientes e inadequados ante as exigências da lei, a falta de uma política pública bem definida para a segurança pública e crônica negligência do Poder Público em nosso país.

Relembramos institutos que previstos na lei são modelos de atuação do Estado no combate ao crime e à criminalidade e poderosos instrumentos de reabilitação e ressocialização de presos e criminosos, mas que frente a realidade não passam de ficção, de algo abstrato sem qualquer utilidade.

O que dizer, por exemplo, do conselho da comunidade ou do patronato?

Foi necessário falar da inexistente individualização da pena no Brasil, da não separação dos presos provisórios dos definitivos, de um sistema de progressão e de regressão de pena que, a despeito de estabelecer mérito e demérito para uma adequada aplicação da pena, não funciona em face da deturpação do sistema de progressão de pena, pois, ao contrário do que deveria ser, existem mais estabelecimentos de regime fechado do que estabelecimentos de regime semiaberto e aberto.

O Poder Executivo, na ânsia de dar uma resposta à sociedade quanto ao ataque ao crime e à criminalidade, esqueceu-se dos regimes aberto e semiaberto e constrói tão somente presídios de segurança máxima, deixando de lado o regime semiaberto e aberto.

Olvidou que os tipos penais mais graves existem em menor quantidade, passou a colocar o pequeno infrator com os criminosos de média ou de alta intensidade, e não é por outra razão que se fala que os presídios brasileiros são escolas do crime.

Os números que apresentamos em nosso trabalho refletem tal afirmação, corroboram a assertiva de que o sistema progressivo e regressivo no Brasil não funciona porque está ao avesso.

Deveríamos ter mais albergues e colônias penais do que presídios, sejam de segurança máxima ou máxima especial, como queiram denominar. Todavia, o que ocorre é o contrário, existem Estados na Federação em que sequer há à disposição uma casa de prisão albergue.

Estabelecimentos penais esses de regime fechado, em regra, estão superlotados, em que a existência de vaga é exceção a confirmar a regra da superlotação e da concentração de presos em locais inapropriados, insalubres e inadequados à permanência e sobrevivência de seres humanos.

Os grupos de estudos em execução penal, como pensado e idealizado em nosso trabalho, constitui-se em valiosa ferramenta para a agilidade, para a eficiência e para a previsibilidade das decisões judiciais, gerando, assim, a segurança jurídica entre os jurisdicionados, recebedores do serviço prestado pelo Poder Judiciário no âmbito da execução da pena, quer em nível judicial quer administrativo.

A recente reforma do Poder Judiciário, na Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, elevou a disposição constitucional à necessidade de o Poder Judiciário dar uma resposta rápida e efetiva aos cidadãos que o procuram em um período temporal razoável.

A nova realidade nacional, sobretudo após a redemocratização do país, exige do Poder Judiciário celeridade e eficiência. Celeridade para dar conta da demanda, possibilitar que o acesso ao Poder Judiciário não seja prejudicado pela demora de suas decisões, que a lentidão não comprometa a sua missão constitucional. Eficiência, no sentido de tornar o Poder Judiciário capaz de dar uma resposta à sociedade, de ter a capacidade de fazer mais com os recursos de que dispõe, de obter mais resultados com menos dispêndio de custos. Celeridade, eficiência, previsibilidade, segurança jurídica, tudo leva à satisfação pelo serviço prestado ao jurisdicionado.

Os grupos de estudos em execução penal, mediante a discussão de temas corriqueiros, do dia a dia, é instrumento que poderá facilitar a atividade judiciária ligada à execução da pena

no Estado de Rondônia, possibilitando a agilidade nas decisões, a previsibilidade destas decisões, a eficiência na tomada das decisões, gerando a certeza do direito a ser entregue ao jurisdicionado e, via de consequência, segurança jurídica.

Existem outras experiências de sucesso em grupos de estudos, visando uniformizar entendimentos quanto a questões doutrinárias e jurisprudenciais.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul possui interessante experiência de grupos de estudos, também o Ministério Público do Estado de Mato Grosso possui grupos de estudos integrados por seus promotores, com o objetivo de uniformizar entendimentos e procedimentos para uma atuação conjunta uniforme. A Justiça Federal, através do Superior Tribunal de Justiça, mantém um centro de estudos judiciários, visando à discussão de temas jurídicos entre seus integrantes.

Tais experiências merecem um olhar mais atento e, por que não dizer, devem ser analisadas e, até mesmo, renovadas pela sua aplicação no projeto de grupos de estudos em execução penal que pretendemos ver implantado.

Os grupos de estudos em execução penal, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, com o objetivo de estimular o debate e a discussão de temas ligados à execução da pena no Estado de Rondônia, com uma sede em Porto Velho e subsedes nas principais Comarca do Estado, têm o potencial de, pela busca do consenso, permitir a uniformização de entendimentos e posicionamentos, quer nas matérias judiciais ou administrativas que diariamente desafiam o juiz da execução penal, permitindo, com isso, a celeridade, a eficiência e a segurança jurídica.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERGARIA, Jason. Das penas e da execução penal. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

COSTA, Sílvio Nazareno. Súmula vinculante e Reforma do Judiciário. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BECCARIA, Cesare. Dos delitos e das penas. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus Editora Ltda., 1983.

BENETI, Sidney Agostinho. Execução Penal. São Paulo: Saraiva, 1996.

BITTENCOURT, Edgar de Moura. Crime. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1973.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Código de Organização Judiciária do Estado de Rondônia, 4ª ed. Porto Velho: DEGRAF/TJRO, 2006.

BRUNO, Aníbal. Direito Penal, tomo I. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BURNS, Edward McNall. História da civilização ocidental: do homem das cavernas às naves espaciais. Tradução Donaldson M. Garshagen. 41ª ed. São Paulo: Globo, 2001. v. 01.

DIAS, Caroline Said. Novidades ocidentais - protocolo canadense para fixação de alimentos. Revista Brasileira de Direito de Família. Porto Alegre: Síntese, IBDFAM, 2006, v. 38.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DWORKIN, Ronald. O Império do Direito. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

FEU ROSA, Antônio José Miguel. Direito penal: parte geral. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Tradução de Lúcia M. Pondé Vassallo. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lições de direito penal: parte geral. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES, Antônio Scarance. Recursos no processo penal: teoria

geral dos recursos em espécie, ações de impugnação, reclamação aos tribunais. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

KUEHNE, Maurício; GOMES, Luiz Flávio; VANZOLINI, Maria Patrícia (coords). Reforma criminal/comentários às leis: Lei 10.695/2003 (crimes contra a propriedade imaterial). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

LEAL, César Barros. Prisão: crepúsculo de uma era. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

LIMA, Hermes. Introdução à ciência do direito. 27ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1983.

MARCÃO, Renato Flávio. Curso de execução penal. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARQUES, José Frederico. Tratado de direito penal. Campinas: Millennium, 1999, v. III.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 14ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

MIRABETE, Julio Fabrini. Execução penal. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

NAUJORKS, Adolfo Theodoro, Neto. A pena privativa de liberdade no Brasil: Seu passado, o presente e as perspectivas para o futuro. Revista da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia, Edição Especial. Porto Velho: Emeron, 2000.

NORONHA, Edgar Magalhães. Direito Penal. 18ª ed. v. 01. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 20.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de processo e execução penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

OLIVEIRA, Edmundo. Política criminal e alternativas à prisão. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

PITOMBO, Sérgio Marques de Moraes. O regime de cumprimento da pena e o exame criminológico. RT, 583/313.

SALDANHA, Sansão Batista. O Estado constitucional e a certeza do direito: A necessária justificação da decisão jurisdicional. Belo Horizonte: UFMG/Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, 2003.

SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Curso de direito constitucional positivo. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SÜSSEKIND, Elizabeth. Aspectos da política prisional no Brasil. Revista CEJ/Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. n. 1. Brasília: 1997.

10. ANEXO

REGIMENTO INTERNO DOS GRUPOS DE ESTUDOS EM EXECUÇÃO PENAL NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Dispõe este regimento interno sobre a estrutura dos grupos de estudos em execução penal no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, define regras de competência, proposições e procedimentos, estruturas, membros participantes e dá outras providências.

Capítulo I

Os grupos, sua finalidade e composição.

Art. 1º Os grupos de estudos em execução penal, instituídos através de Resolução do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, regulamentam-se por este regimento interno, que dispõe sobre sua estrutura, composição, procedimentos, competências, membros, atuação e dá outras providências.

Art. 2º Os grupos de estudos em execução penal têm por finalidade:

I – a promoção sistemática de estudos na área jurídica e administrativa da execução da pena privativa de liberdade, com vistas a firmar entendimento harmônico entre os magistrados com competência para a execução da pena privativa no Estado de Rondônia;

II – editar enunciados sobre as questões jurídicas e administrativas em que houver consenso dos magistrados com competência na execução da pena privativa de liberdade no Estado de Rondônia para aplicação prática nas questões do cotidiano dos Juízos de Execução Penal no Estado de Rondônia;

III- buscar a celeridade, a eficiência, a segurança jurídica e a certeza do direito mediante a aplicação de seus enunciados nas questões, tanto jurídicas quanto administrativas, no âmbito da competência dos Juízos responsáveis pela execução da pena privativa de liberdade no Estado de Rondônia;

IV – promover o aprimoramento jurídico, científico e cultural dos juízes de execução penal;

V - promover a integração e o conagraçamento entre os juízes de execução penal do Estado de Rondônia como também com outros magistrados convidados e os demais órgãos envolvidos na execução penal no Estado de Rondônia;

VI – promover o planejamento de estudos e projetos ligados à execução da pena no Estado de Rondônia;

VII – promover, coordenar e executar eventos acadêmicos e culturais relacionados à execução da pena privativa de liberdade;

VIII – propor ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia programas, projetos, estudos e proposições ligadas à execução da pena privativa de liberdade no Estado de Rondônia;

XIX – propor ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia políticas públicas e planos de ação institucional, visando uma melhor

prestação jurisdicional no âmbito da execução da pena privativa de liberdade no Estado de Rondônia;

X- executar programas, projetos, estudos e atividades no âmbito da execução da pena privativa de liberdade quando lhe for solicitado pela administração do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Art. 3º Os centros de estudos são compostos pelos juízes de direito titulares das Varas com competência em execução da pena privativa de liberdade no Estado de Rondônia.

Capítulo II

Estrutura funcional

Art. 4º Os grupos de estudos em execução penal no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia são constituídos pelos seguintes membros:

I – Um coordenador-geral;

II – Coordenadores regionais nas esferas de abrangência das respectivas bases;

III – Um secretário executivo titular e substituto.

Art. 5º A coordenação geral dos grupos de estudos será exercida pelo juiz titular da Vara das Execuções Penais da comarca de Porto Velho.

Art. 6º Os coordenadores gerais serão eleitos pelos membros dos grupos de estudos da base em que forem abrangidos.

Parágrafo único – o mandato dos coordenadores é de dois anos permitida uma recondução por igual período.

Art. 7º O secretário executivo titular e o substituto serão eleitos pela totalidade dos membros dos grupos de estudos.

Parágrafo único – o secretário executivo deverá ter disponibilidade para comparecer às reuniões na sede-base dos centros de estudos na comarca de Porto Velho.

Capítulo III

Das atribuições

Art. 8º O coordenador-geral terá as seguintes atribuições:

I – representar os grupos de estudos e zelar pela consecução de suas finalidades;

II – planejar e administrar as atividades dos grupos de estudos, coordenar a sua execução e avaliar seus resultados, podendo delegar atribuições aos coordenadores regionais;

III – convocar os membros para os encontros ordinários e extraordinários, presidindo os trabalhos;

IV – dar publicidade às decisões tomadas no âmbito dos grupos de estudos.

Art. 9º O coordenador regional terá as seguintes atribuições:

I – representar a base de estudos de sua respectiva abrangência;

II – planejar e administrar as atividades de sua base de estudos, coordenar a execução e avaliar os resultados de sua respectiva base;

III – convocar os membros para encontros ordinários e extraordinários;

IV- encaminhar ao coordenador-geral as conclusões dos encontros de sua respectiva base.

Art. 10 Ao secretário executivo, compete secretariar e documentar as reuniões ordinárias e extraordinárias dos grupos de estudos, bem como lavrar ementa para uso na forma de enunciado das propostas aprovadas nos encontros ordinários e extraordinários.

Parágrafo único – compete aos coordenadores gerais designar um dos membros da base de estudos para exercer, nas reuniões ordinárias ou extraordinárias, a função de secretariar.

Capítulo IV

Das reuniões

Art. 11 As bases dos grupos de estudos deverão fazer uma reunião semestral, com no mínimo 1/3 de seus membros, antes da realização da reunião da sede-base.

Art. 12 Semestralmente, a sede-base na Comarca de Porto Velho deve realizar uma reunião para debater os assuntos e temas propostos e tratados pelas bases regionais.

§ 1º as reuniões da sede-base deverão contar com no mínimo 1/3 dos membros dos grupos de estudos.

§ 2º as bases regionais que não fizerem suas reuniões semestrais não poderão apresentar propostas à discussão na base sede.

§ 3º as votações nas reuniões da base-sede como nas regionais serão nominais por cada um dos membros.

Art. 13 Serão vitoriosas as propostas que obtiverem maioria simples de votos.

Art. 14 Das propostas vitoriosas, o secretário executivo lavrará ementa do assunto que servirá de enunciado para aplicação em todo o Estado de Rondônia.

Art. 15 Os enunciados aprovados não poderão ser revistos senão decorridas duas reuniões ordinárias.

Capítulo V

Da sede e das subsedes dos grupos de estudos

Art. 16 Os grupos de estudos em execução penal terão como sede a comarca de Porto Velho bem como cinco subsedes:

I – subsede de Guajará-Mirim, com abrangência nas comarcas de Guajará-Mirim e Nova Mamoré;

II – subsede de Ji-Paraná, com abrangência nas comarcas de Ji-Paraná, Jaru, Ouro Preto do Oeste, Presidente Médici, Alvorada do Oeste e Alta Floresta do Oeste;

III – subsede de Ariquemes, com abrangência nas comarcas de Ariquemes, Machadinho do Oeste, Buritis e Mirante da Serra.

IV – subsede de Rolim de Moura, com abrangência nas comarcas de Rolim de Moura, Costa Marques, São Francisco, São Miguel do Guaporé, Nova Brasilândia do Oeste e Alta Floresta do Oeste;

V – subsede de Cacoal, com abrangência nas comarcas de Cacoal, Pimenta Bueno e Espigão do Oeste;

VI – subsede de Vilhena, com abrangência nas Comarcas de Vilhena, Colorado do Oeste e Cerejeiras.

Capítulo VI

Disposições finais

Art. 17 Este Regimento Interno entra em vigor na data de sua publicação no diário de justiça do Estado de Rondônia.

Parágrafo único – Este Regimento somente poderá ser alterado por voto de 2/3 de todos os membros dos grupos de estudos.

Porto Velho, de de 2007.

REDE SOCIAL DE ATENÇÃO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI: PROGRAMA DE LIBERDADE ASSISTIDA E O NÚCLEO DE ATENDIMENTO INTEGRADO



Áureo Virgílio Queiroz

Juiz de Direito, titular da 2ª Vara Cível e do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Cacoal/RO, Docente da EMERON - Núcleo de Ji-Paraná, Mestre pelo Programa de Mestrado Profissionalizante em Poder Judiciário da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

Sumário

1. Introdução. 2. Rede de atendimento ao adolescente infrator e as medidas socioeducativas de liberdade assistida, prestação de serviços e semiliberdade. 3. Programa de liberdade assistida na Comarca de Cacoal. 4. Núcleo de atendimento integrado. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A proposta de um atendimento integrado para o adolescente, autor de ato infracional, juntamente com sua família é uma forma pedagógica de cobrar o seu erro e recuperá-lo.

Nesse passo, ao ser promovido para a 2ª Vara Cível da Comarca de Cacoal/RO (maio de 2005) que, além de atender as causas cíveis genéricas, também é responsável pelo Juizado da Infância e da Juventude, deparei-me com elevado índice de adolescentes envolvidos

com a prática de atos infracionais em virtude de dependência química. O curioso é que até então eram poucos os casos envolvendo adolescentes viciados. Praticamente, pelos registros, era um ou dois por ano. Porém, coincidiu que, com a chegada do juiz na Comarca, os casos começaram a vir à tona. De antemão, nos três primeiros meses como juiz titular, deparei com pelo menos 15 (quinze) adolescentes, entre meninos e meninas, envolvidos com o consumo de drogas.

Pois bem, preocupado, então, em reintegrar os adolescentes à sociedade cacoalense, busquei de forma diferenciada proteger os direitos individuais deles. Num primeiro momento, existia na cidade uma instituição chamada “Fundação Vida Nova” que trabalhava na recuperação dos adolescentes viciados. No entanto, essa entidade deparava com alto índice de evasão. Paralelamente, os mesmos adolescentes já estavam sendo processados perante o Juizado da Infância e Juventude por atos infracionais normalmente de furto ou roubo.

Nessa esteira, como a prática de tais atos infracionais tinham como causa a manutenção do vício, passei a priorizar a aplicação de medida socioeducativa de liberdade assistida e tratamento de desintoxicação naquela entidade, nomeando o seu diretor como Orientador Judicial. Na sequência, a Fundação Nova Vida passou a contar com o apoio do Município de Cacoal, por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Assim, o fato que reduziu o índice de evasão no tratamento desses adolescentes foi a judicialização do tratamento, por meio da aplicação de medida socioeducativa de liberdade assistida com possibilidade de regressão para internação, no caso de descumprimento da medida. Nas situações em que os adolescentes estavam em mera condição de risco, aplicava-se tão somente o acompanhamento pela Fundação Vida Nova. Contudo, após mais ou menos uns 8 (oito) meses de prática, o Diretor da entidade, que era a pessoa engajada no projeto, passou a ter problemas de saúde, motivando sua ida para fora do Estado. Por consequência, a Fundação Vida Nova não conseguiu dar continuidade ao trabalho.

E aí veio o segundo problema: como, resolver os novos casos de adolescentes envolvidos com o consumo de drogas? Foi, então, que, por provocação do Ministério Público, por meio de requerimentos fundamentados em sede de pedidos de providências ou representações, passei a determinar, por decisão fundamentada, a desintoxicação em clínica de tratamento público ou particular, seja do adolescente infrator,

seja do adolescente em situação de risco. Tal tratamento conta com o acompanhamento por Orientadores Judiciais, papel exercido pelos Conselheiros Tutelares ou Conselheiros da Secretária Municipal de Assistência Social.

No momento em que passou a haver essas deliberações judiciais, com imposição de sequestro de valor para custear o tratamento, o Município sinalizou a reestruturação da Fundação Vida Nova.

Dentro desse contexto é que surgiu a ideia de debruçar-se no estudo mais aprofundado do acompanhamento de apuração e responsabilização da prática de ato infracional por adolescente. No entanto, um estudo diferenciado, pois feito sob um viés profissional, uma vez focado no aprimoramento de uma rede de atendimento eficiente volta à sua reeducação e reinserção social.

Deveras, neste trabalho de conclusão de curso, que segue a proposta do Programa de Capacitação em Poder Judiciário, além de haver uma imersão na pesquisa, procura-se agregar os valores do ensino às atividades profissionais a que o curso se volta, associando conhecimento fundamental e prática técnico-profissional. Sob esses olhares é que, de um lado, a hipótese de trabalho envolve uma discussão acadêmica em torno do entendimento dos aspectos que rodeiam a política de proteção integral traçada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente; de outro, o perfil profissionalizante, mediante a formulação de políticas públicas consistentes num estudo de um Programa de Liberdade Assistida já em andamento e numa sugestão de estrutura e de composição do Núcleo de Atendimento Integrado.

Nesse passo, no Capítulo I, examinam-se, num primeiro momento, as características da rede de proteção integral traçada pelo ECA, notadamente àquela destinada ao atendimento inicial do adolescente em conflito com a lei, colocando em evidência os aspectos teóricos e práticos das medidas socioeducativas de meio aberto, isto é, que, sem restrição de liberdade, são as mais eficientes na recuperação de adolescentes do que as de confinamento em ambientes fechados.

No Capítulo II, passa-se a estudar o Programa de Liberdade Assistida da Comarca de Cacoal como fórmula que visa melhorar a recuperação de adolescentes dependentes de substâncias químicas. Para tanto, dedica-se uma contextualização histórica do programa. Na sequência, dedica-se a um relato do processo de implementação da prática. Encerra-se com uma avaliação dos resultados obtidos e a forma de organização e estrutura interna.

No Capítulo III, analisa-se o Núcleo de Atendimento Integrado, projeto que foi desenvolvido no Município de São Carlos/SP, bem como suas premissas norteadoras. Destina-se também o capítulo a traçar os parâmetros necessários à implantação do núcleo. Por fim, enfocam-se os procedimentos adotados no NAI, o público alvo e os objetivos pretendidos.

Esta é, por conseguinte, a estrutura deste trabalho, voltada à demonstração de que é preciso repensar o atendimento inicial do adolescente em conflito com a lei no Município de Cacoal.

2. REDE DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE INFRATOR E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE LIBERDADE ASSISTIDA, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E SEMILIBERDADE

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei n. 8.069/90, de 13 de julho de 1990, sustenta-se na Doutrina da Proteção Integral em substituição à Doutrina da Situação Irregular (Código de Menores - Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979). Por esse paradigma, a diferenciação básica pautava-se na pobreza ou não da criança, de modo que o Código de Menores não se aplicava a todos os menores. Na verdade, o “menor” era mero objeto de intervenção do Estado que, por meio do Poder Judiciário, definia a situação irregular, aplicando medidas terapêuticas.

A adoção da Doutrina da Proteção Integral reverteu esse quadro, na medida em que a criança e o adolescente passam a ser considerados como pessoa em desenvolvimento, vulnerável, necessitando de uma especial atenção por parte da família, da sociedade e do Estado.¹ No

¹ A respeito, reza o art. 227 que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-lo a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. Nesse passo, como acentua Paula: “A conceituação de proteção integral é essencialmente jurídica, embora seja reflexo da política de um povo em relação à criança e ao adolescente. A lei impõe obrigações à Família, à Sociedade e ao Estado, considerando, reitera-se, o valor da criança e do adolescente em determinado momento histórico-cultural. Quando a normativa internacional e o Estatuto da Criança e do Adolescente referem-se à proteção integral, estão indicando um conjunto de normas jurídicas concebidas como direitos e garantias frente ao mundo adulto, colocando os pequenos como sujeitos ativos de situações jurídicas. Moral ou valores sociais são apenas os elementos informadores ou determinantes da lei, devendo ser afastada qualquer consideração extrajurídica permissiva da intromissão de outros componentes na definição de seu conteúdo”. In *Direito da Criança e do Adolescente e Tutela Jurisdicional Diferenciada*, p. 23.

entanto, quando se comenta que a participação de adolescentes em atos de violência, como assaltos, furtos, roubos, sequestros e assassinatos tem se tornado frequente e motivado discussões sobre a eficácia prática do ECA, especialmente sobre a redução da maioridade penal. Não é o caso aqui de adentrar nessa abordagem. Ao contrário, para este trabalho, cogita-se estudar apenas as matrizes teóricas que o justifiquem, quais sejam: a rede social de atendimento e as medidas socioeducativas de liberdade assistida, prestação de serviços e semiliberdade, bem como o direito fundamental à saúde.

2.1. Rede social de atendimento inicial para adolescentes envolvidos com ato infracional

De pronto, vale assinalar que a expressão ‘rede’ prevista pelo ECA aparece em três dimensões.² No primeiro momento, em seu sentido mais amplo no art. 4º, que prevê o envolvimento e a participação da sociedade como um todo ao preceituar que a efetivação dos direitos da criança e do adolescente é “dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público”. Numa segunda ocasião, em seu sentido assistencial no art. 86, que cuida da articulação real entre setores governamentais e não-governamentais, dispondo que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

2 Sobre o termo, assinala Carvalho: “As redes de proteção: famílias, comunidade, serviços, benefícios e programas das políticas públicas. Proteção social não se realiza sem uma forte gestão em redes. Todos os atores, sujeitos e instituições que processam proteção social num dado território de pertença precisam ser identificados, mobilizados e inseridos em redes locais de proteção social. A efetividade protetiva só ocorre pela articulação inter atores e fluidez da ação em redes. Mas, o que são redes? A rede sugere uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações. As teias se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida societária; estão presentes na vida cotidiana (nas relações de parentesco, nas relações de vizinhança, nas relações comunitárias), no mundo dos negócios, na vida pública e entre elas. As redes podem assumir características mais duradouras ou efêmeras, vínculos mais densos ou mais tênues, simples ou complexos. No passado, o conceito de rede já era utilizado na gestão dos serviços sociais públicos. Acompanhava o modelo de gestão da época, ou seja, um modelo centralizado, setorial e caracterizado pela hierarquização e padronização na oferta de serviços. Na época falávamos em rede escolar, rede de unidades básicas de saúde, rede hospitalar, todas elas, no geral, subordinadas a uma organização-mãe. A rede era então percebida como uma cadeia de serviços/produtos similares tal qual na gestão empresarial. Assim, o conceito de rede não é novo. A novidade contemporânea encontra-se no uso de ferramentas tecnológicas, digitais e de linguagem multimídias para agilizar e ampliar os fluxos de informação e comunicação entre seus integrantes. Tais ferramentas potencializam e democratizam o universo das redes. Outra novidade é a mudança de perspectiva, antes uma estrutura hierárquica vertical, hoje uma estrutura flexível e horizontal. Atualmente, a utilização do conceito de rede ajuda a caracterizar a sociedade contemporânea e os novos modelos de gestão dos negócios privados ou públicos em escala local ou global”. *In Redes de Atendimento para a Proteção Integral de Adolescentes em Conflito com a Lei*, pp. 118-119.

Municípios”. E num terceiro tempo, em seu aspecto de política de atendimento inicial para adolescentes envolvidos com ato infracional, encontrando previsão no art. 88, inc. V, que prescreve “a integração operacional dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para agilização do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional”.³

A rede de proteção integral que deve conter essas três dimensões previstas no ECA⁴ é uma noção que contém dentro dela as ideias de horizontalidade, autonomia e identidade, democracia e participação, liberdade, presença, valores e objetivos compartilhados.

De fato, a horizontalidade das redes é uma contraposição à estrutura piramidal e hierárquica de chefias e subordinados. Uma rede só é rede quando não possui hierarquia e nem chefe. A atuação da rede coloca os participantes num mesmo patamar de importância.⁵ As decisões são compartilhadas, respeitando a identidade própria e autonomia de atuação de cada um. Ou seja, o participante permanece com sua estrutura e conserva sua forma de atuação tal como se não existisse a rede. A diferença é que, em rede, deverá o participante estar imbuído do espírito de potencializar sua atuação individual para o fim de organizá-la em conjunto, unindo as forças. Essa união favorece um processo de conhecimento e amadurecimento, o que possibilita uma cumplicidade maior entre os participantes, que não atuaram de forma isolada, mas sim num contexto coletivo e dinâmico.

3 Bonassa, *In* Redes Locais de Proteção Integral.

4 Nos termos do ECA, a rede de proteção integral envolve as seguintes áreas de proteção: a) vida e saúde; b) liberdade, respeito e dignidade; c) convivência familiar e comunitária; d) educação, cultura, esporte e lazer; e f) profissionalização e proteção no trabalho.

5 Como salienta Bonassa: “Uma Rede de Proteção Integral deve conter as três dimensões previstas no ECA. Sua constituição é um processo lento, participativo, democrático, negociado e não impositivo. Todos os participantes devem aderir à Rede e atuar conscientemente como parte do conjunto. A constituição da rede se dá como elaboração coletiva e adesão consciente a um projeto de ação em comum. Por sua própria definição, a rede não é um projeto da Prefeitura ou das ONGs ou de qualquer outro ator isolado: é um organismo em que todos participam e em que todos decidem. É uma organização horizontal. Há dois tipos básicos de organização: vertical (na forma de pirâmide) e horizontal. A forma de pirâmide é a mais comum na natureza e pressupõe equilíbrio. Na organização vertical, a estrutura é hierarquizada, com chefes e subordinados, havendo concentração de informações e concentração de poder. As ações têm caráter obrigatório, sendo comandadas por ordens. Na organização horizontal, há ausência de hierarquia entre os colaboradores, livre trânsito de informações, compartilhamento de poder e as ações são executadas por convicção, não por obrigação. Esta é a estrutura da Rede. Isso não significa um “vale tudo”. São definidos mecanismos de tomada de decisão e formação de consensos. Também são elaboradas regras, de forma participativa, que serão respeitadas por todos”, *Ibidem*.

Por seu turno, o que faz uma rede funcionar é a participação de seus integrantes, que deve ser colaborativa, presencial e democrática. Por combinar esforços e capacidade dos integrantes, é preciso que se promova o encontro das pessoas. Exige-se, assim, a pessoalidade. A rede é, por assim dizer, dependente da pró-atividade dos sujeitos que a integram. Traz também a ideia de democracia uma vez que se o participante está em rede, é porque quer e, como tal, tem o direito de opinar e propor, sugerir e alterar aspectos da própria rede. No entanto, a rede tem também a ideia de liberdade dos participantes de entrarem e saírem dela quando lhes convier. Além disso, deve pautar-se em objetivos comuns por parte de seus participantes. Os valores ainda têm que ser compartilhados.

Traçados os elementos constitutivos de uma rede, para os fins deste estudo, voltado especificamente para o atendimento dos adolescentes em conflito com a lei, a questão central gira em torno dos reais impactos e benefícios do trabalho em rede nos termos do art. 88, inc. V, do ECA. Isto porque a formação de uma rede, por si só, não pode ser vista como uma forma de organização capaz de produzir determinados efeitos. Se fosse simples, bastaria criar a rede e os resultados apareceriam. Não é assim. A constituição de uma rede é uma nova forma de trabalhar para se alcançar resultados.⁶

6 Como salienta Carvalho: “As bases para o desenvolvimento de um trabalho articulado em redes já estão previstas no texto legal com princípio da ação a ser implementada. No entanto, a construção de redes de atendimento ao adolescente em conflito com a lei cumprindo medidas socioeducativas possuem um grau de complexidade maior. São mais complexas em vários sentidos: envolvem múltiplos atores e não há entre eles consensos sobre o próprio significado, conteúdos e processos inerentes à aplicação de medidas socioeducativas. Como se tornou comum observar, houve uma mudança acentuada na legislação, mas não houve uma mudança de atitude e, sobretudo, mudanças efetivas no trato do adolescente em conflito com a lei. Os atores institucionais pertencem a “territórios” distintos: Vara da Infância e da Juventude; Ministério Público; Defensoria; órgãos de segurança; órgão coordenador da política estadual; órgão municipal; conselhos; serviços públicos das diversas políticas sociais; programas geridos por organizações não-governamentais. São poderes constitucionais distintos - o Poder Judiciário e o Poder Executivo - e diferentes esferas de governo - a estadual e a municipal. Enfrentam igualmente a setorialização e padronização observadas nos programas e serviços das políticas sociais. A rede de atendimento ao adolescente em conflito com a lei envolve, portanto, serviços e ações articuladas interpodereis, intergovernamentais, intragovernamentais, e entre o governo e a sociedade civil. Cada um desses atores possui competências distintas, porém convergentes, pois os programas socioeducativos são interinstitucionais. Esta rede para fluir necessita de um padrão de relação marcado pela máxima interatividade. Interagir e articular são condições imprescindíveis para o funcionamento da rede. A interação só é possível quando as agências e agentes institucionais estão suficientemente próximos e podem exercer influência mútua. A interação requer, portanto, predisposição, reciprocidade, cooperação e sustentação agregadora de ações. Para tanto, é fundamental que os gestores se coloquem como partícipes de um processo conjunto de ação. A aplicação das medidas socioeducativas pressupõe práticas articuladas e flexíveis que criem espaço para o debate consistente, objetivando alcançar resultados e causar impactos positivos na proteção integral de adolescentes. Trata-se portanto, de um processo que precisa ser construído coletivamente porque envolve diretamente os gestores dos programas socioeducativos”. In *Redes de Atendimento para a Proteção Integral de Adolescentes em Conflito com a Lei*, p. 122.

Nesse passo, reservar-se-á essa discussão em tópico próprio, quando será tomado como estudo de caso o projeto Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) do Município de São Carlos, tido como referência por especialistas da área da infância e juventude. Este projeto que reúne representantes do Judiciário, Ministério Público, Segurança Pública e Conselho se destina a promover atuação em rede junto ao jovem infrator.

2.2. O cabimento e a conveniência da liberdade assistida e a figura do orientador

O ordenamento jurídico brasileiro de acordo com as normas e costumes define alguns fatos como reprováveis e que devem ser reprimidos. Quando um adolescente - pessoa de 12 anos completos a dezoito anos incompletos -, pratica algum ato descrito na Lei como crime ou contravenção penal, a isto se define de ato infracional. Neste caso, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê seis medidas sócioeducativas divididas em dois grupos distintos. No primeiro grupo, temos aquelas medidas não privativas de liberdade: advertência, reparação de dano, prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida. Num segundo grupo, concentram-se aquelas que submetem o adolescente à privação de liberdade com ou sem atividades externas: semiliberdade e internamento.

Nos termos do art. 112, *caput*, do ECA, apenas a Autoridade Judiciária, no caso o Juiz da Infância e Juventude, é que poderá aplicar a medida socioeducativa, o que é corroborado pela Súmula 108 do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual “a aplicação de medidas socioeducativas ao adolescente, pela prática de ato infracional, é de competência exclusiva do juiz”.

Por outro lado, cabe destacar que, para o adolescente, valem os mesmos direitos e garantias processuais dos adultos, sobretudo a obrigatoriedade da observância do devido processo legal.⁷ Nesse passo, proferida a sentença, com definição e motivação da escolha da

⁷ A propósito, explica Liberati: “Identificado e apurado o ato infracional praticado por adolescente - correspondente aos atos ilícitos previstos na lei penal, depois de asseguradas todas as garantias do devido processo legal, o juiz, na sentença motivada, individualizará a medida e determinará a sua execução. Partindo desta concepção valorativa constitucional, o processo de execução de medida socioeducativa inicia-se no momento em que a autoridade judicial define a inflição e justifica sua escolha com os parâmetros legais sedimentados no título executivo. Neste momento, o adolescente toma ciência da sanção imposta e do procedimento de sua execução”. *In* Execução de Medida SócioEducativa em Meio Aberto: Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida, p. 376.

medida socioeducativa, expede-se a guia de execução, a partir da qual será dado início ao respectivo processo de execução. Aqui o Estatuto não dispõe sobre a forma desse processo, se será autuado em separado ou nos próprios autos do processo de conhecimento. A prática forense mostra que a atuação em separado se mostra mais adequada, porque facilita às partes terem uma noção exata da trajetória do processo, mormente quando se trata de dois ou mais adolescentes e já tenham outras condenações no âmbito da Infância e Juventude.

Autuado o processo de execução, designa-se audiência admonitória, na qual será dada ciência ao adolescente do conteúdo da medida.⁸ Participam dessa audiência, o adolescente, seus genitores ou responsáveis legais, o Membro do Ministério Público, o Defensor e, se for o caso, a pessoa responsável pela fiscalização e acompanhamento da execução da medida.⁹

No caso da liberdade assistida, existem algumas regras específicas. Antes de tratá-las, convém delimitar o seu conceito jurídico e sua finalidade.

8 Pontifica Saraiva: “Esta audiência, a ser realizada diante do juízo com jurisdição sobre a execução da medida sócioeducativa, tem um caráter formal, de fundamental importância para que o adolescente sinta a presença do Estado-poder, da autoridade judiciária, neste momento crucial de sua vida. É imprescindível que se opere a advertência formal relativa às consequências do descumprimento da medida socioeducativa, como meio de legitimar a ação do Estado em face de um eventual descumprimento injustificado de parte do adolescente”. *In* Direito Penal Juvenil - Adolescente e Ato Infracional: Garantias Processuais e Medidas Sócio-Educativas, p. 94.

9 A respeito, aduz Liberati: “Materializando a execução da medida sócioeducativa, o juiz determinará a expedição de guia de execução, em que constarão, obrigatoriamente, as seguintes informações: a) nome, qualificação e filiação do adolescente, juntando o respectivo documento de identidade, inclusive de eleitor, se houver; b) data do início do cumprimento da medida; c) cópia da sentença que aplicou a medida ou das principais peças do processo, entre as quais, o boletim de ocorrência ou cópia do auto de apreensão em flagrante, no caso de internação provisória; d) cópia da representação do Ministério Público; e) histórico escolar, se houver; f) cópia do estudo psicossocial realizado pela equipe interprofissional do Juizado da Infância e da Juventude; g) outros documentos que o juiz considerar úteis ou necessários à execução da medida socioeducativa. Além dos documentos mencionados, na citada guia serão anexadas as informações sobre a progressão, regressão e substituição da medida socioeducativa imposta. Não se pode esquecer, todavia, que a regulamentação da execução das sanções de natureza penal, e, em especial, das medidas socioeducativas, surge como consequência do reconhecimento dos direitos subjetivos do infrator”. *In* Execução de Medida Sócioeducativa em Meio Aberto: Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida, p. 378.

Sobre o que se entende por liberdade assistida, o ECA não oferece uma definição, pois, em seu art. 118, prescreve que a “liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente”. Trata-se, assim, de uma medida que possibilita ao adolescente cumprir a medida socioeducativa em meio aberto, ou seja, o adolescente continua em casa, porém haverá uma pessoa capacitada para assisti-lo, acompanhá-lo e orientá-lo, visando garantir os aspectos de proteção, inserção comunitária, convivência familiar, frequência à escola, acessibilidade ao mercado de trabalho e profissionalização do adolescente.

A liberdade assistida destina-se, principalmente, aos adolescentes infratores habituais e reincidentes, ou cuja gravidade da infração cometida recomenda sua aplicação. É fixada por prazo mínimo de 6 (seis) meses e, na prática, funciona quando o juiz destaca uma equipe técnica do próprio Juizado da Infância e Juventude ou de entidade ou programa de atendimento conveniado. Normalmente, o atendimento é viabilizado pelo Serviço Social do Juizado, por intermédio do Assistente Social que, atuando como auxiliar do Magistrado, lhe subsidia com informações e relatórios técnicos para que delibere sobre a permanência, substituição ou extinção dessa medida socioeducativa.

Em comparação com as outras medidas socioeducativas, a liberdade assistida tem um enfoque pedagógico e educativo. Possui, evidentemente, uma natureza sancionatória, mas o seu conteúdo é predominantemente pedagógico, pois trabalha com a família e objetiva o desenvolvimento do adolescente sem procurar afastá-lo da comunidade.

De fato, dentre os benefícios que a liberdade assistida pode trazer ao adolescente e, conseqüentemente, à sociedade, destacam-se: a) o tratamento personalizado, em que são priorizadas atividades práticas de educação formal, de lazer, culturais e profissionais, permitindo a interação dos adolescentes com a comunidade em que vivem. Não se pode ignorar que, na maioria das vezes, o adolescente cometeu o ato infracional em virtude da ociosidade; b) o fortalecimento do vínculo familiar e o cumprimento em meio aberto, garantindo o direito de ir e vir; e c) a construção de um projeto de vida que permita o adolescente reavaliar os atos errados em que incorreu, estabelecendo um novo

rumo para suas atitudes, mormente a reafirmação dos valores ético-sociais necessários à consolidação de sua cidadania.

No entanto, é uma medida de difícil aplicação, pois, para um resultado positivo, é necessária uma estrutura de atendimento que envolva vários segmentos da sociedade. Na verdade, antes de tudo, requer um grau de comprometimento do Juizado da Infância e Juventude e sua capacidade de interação com os outros órgãos ou instituições, tais como o Ministério Público, Conselhos Municipais de Direitos e Tutelares e outros segmentos da sociedade que estejam à disposição para permitir a ressocialização do adolescente autor de ato infracional.

Na execução da liberdade assistida, além de técnicos envolvidos, é indispensável a presença do orientador, prevista no art. 118, §1º, do ECA. Cabe a este profissional acompanhar o adolescente durante o período de execução da medida socioeducativa que lhe foi aplicada, normalmente pelo mínimo de 6 (seis) meses, desenvolvendo atividades de apoio, auxílio, assistência social e orientação. Nesse caso, o orientador encaminha relatórios circunstanciados para dar ciência ao Juiz do desempenho do adolescente no cumprimento da medida socioeducativa de liberdade assistida.

A lei não determina quem pode ser orientador, dizendo tão somente que deverá ser uma pessoa capacitada e que pode ser recomendada por entidade ou programa de atendimento. Não há exigência de curso superior. As atribuições do orientador estão descritas no art. 119 do ECA e se desenvolvem em 4 (quatro) linhas de atuação: família, escola, profissionalização e comunidade.

2.3. A prestação de tratamento de desintoxicação como direito fundamental de proteção da criança e do adolescente

A realidade cacoalense no envolvimento de adolescentes com o consumo de entorpecentes não é das melhores, sendo inúmeros os casos de famílias que vêm bater às portas do Juizado da Infância e Juventude como última esperança de ver concretizado um tratamento de desintoxicação. Essa procura se torna mais dramática diante do fato de que um enorme contingente dos jovens envolvidos com o tráfico de drogas e outras formas de criminalidade acabam sendo assassinados.

De fato, desde maio de 2005, quando assumi a Titularidade do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Cacoal, registra-se o assassinato de 8 (oito) adolescentes que tiveram passagem pelo mundo do crime. No primeiro semestre de 2008, aconteceu, por exemplo, o fato de um adolescente que, após sucessivas idas e vindas, estava há 2 (dois) meses internado e, ao ser liberado no dia em que completou 18 (dezoito) anos, foi assassinado.

Esse é o ambiente onde pretendo examinar a inter-relação entre o direito à saúde e o direito fundamental das crianças e dos adolescentes, mormente pela circunstância de que os jovens, quando optam pelo crime, promovem o afastamento da família e quase nunca retornam à vida de estudo e trabalho honesto, alcançando em última instância a morte.

Muito bem. O direito à saúde é previsto na Constituição Federal de 1988 como direito social e fundamental.¹⁰ Aliás, a Constituição dispõe em diversos artigos sobre o direito à saúde,¹¹ podendo ser considerado consectário natural do direito à vida, de modo que um está ligado ao outro, ou seja, sem saúde não há como garantir o direito à vida.

De se notar que, diferentemente das constituições anteriores, a caracterização da saúde como direito fundamental está expressamente prevista na Constituição Federal de 1988, que a fez constar como o segundo dos direitos sociais, logo após, a educação, conforme reza o seu art. 6º. Além disso, o art. 196 define a saúde como:

...direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal

10 Segundo Vieira, direitos fundamentais “é a denominação comumente empregada por constitucionalistas para designar o conjunto de direitos da pessoa humana, expresso ou implicitamente reconhecido por uma ordem constitucional”. In *Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*, p. 36.

11 Sobre a localização do direito à saúde na Constituição Federal de 1988, Leal assinala: “[...] o Texto Constitucional brasileiro de 1988 traz a saúde em diversos dos seus dispositivos, dentre os quais destacamos: arts. 5º, 6º, 7º, 21, 22, 23, 24, 30, 127, 129, 133, 134, 170, 182, 184, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 216, 218, 220, 225, 227 e 230”. In *A Efetivação do Direito à Saúde por uma Jurisdição-Serafim: Limites e Possibilidades*, p. 65.

e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação.

As normas que veiculam direitos fundamentais são de extrema importância para o sistema jurídico, por causa da fundamentação formal e material que ostentam. A primeira resulta do fato de que tais normas: a) estão localizadas no ápice de todo o ordenamento jurídico, de modo que veiculam direitos de caráter *supralegal*; b) por ter cunho constitucional, submetem-se aos limites formais e materiais da reforma constitucional; e c) são diretamente aplicáveis, vinculando de forma imediata as entidades públicas e privadas.¹² A segunda, por sua vez, repousa na ideia de que as normas de direitos fundamentais fornecem suportes decisivos sobre as estruturas básicas do Estado e da Sociedade.¹³

Uma vez reconhecida a fundamentação dos direitos fundamentais, impende destacar o seu duplo caráter, no sentido de que podem ser vistos sob uma perspectiva jurídico-subjetiva e outra jurídico-objetiva. Sob a perspectiva jurídico-subjetiva, nos direitos fundamentais transparece a ideia de direitos subjetivos em sentido amplo, aliada ao reconhecimento de exigibilidade ou justiciabilidade por parte de seus titulares.¹⁴ Já na perspectiva jurídico-objetiva, os direitos fundamentais sintetizam valores básicos da sociedade que incidem sobre o Poder Público.¹⁵

12 SARLET, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, pp. 88-89.

13 *Idem*, p. 89.

14 Cumpre, a propósito, colacionar o esclarecimento de Cunha Júnior: “Como direitos subjetivos, eles conferem aos seus titulares a prerrogativa de *exigir* os seus interesses em face dos órgãos estatais ou qualquer outro eventual obrigado, que se contraem do *dever jurídico* de satisfazê-los, sob pena de serem acionados judicialmente”. *In Curso de Direito Constitucional*, p. 587.

15 A perspectiva jurídico-objetiva sintetiza uma dimensão valorativa dos direitos fundamentais e, por essa razão, Salert dá destaque a algumas implicações constitucionais. Uma implicação consiste no fato de que a eficácia dos direitos fundamentais é aferida não só sob o ângulo do indivíduo, mas também sob o ponto de vista da comunidade em que este mesmo indivíduo está inserido. Outra reside na eficácia dirigente que os direitos fundamentais produzem em relação aos órgãos do Estado, para que estes concretizem efetivamente os direitos fundamentais. Uma terceira implicação repousa na ideia de que os direitos fundamentais servem de parâmetro para o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estatais”. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, pp. 171-177.

Nessa esteira, sem dúvida alguma, o direito à saúde, previsto em diversos artigos da Constituição, em especial nos arts. 6º e 196, enquadra-se como direito fundamental, quer sob o ponto de vista formal, quer sob o material. Formalmente, resulta da sua previsão pela própria Constituição Federal e, materialmente, decorre da circunstância de que a sua realização está vinculada à realização de outros direitos fundamentais. Por conseguinte, exige do Estado todo um conjunto de políticas públicas destinadas à sua concretização, mormente porque chamou para si o monopólio do exercício da jurisdição.¹⁶

16 A propósito, acerca do enquadramento do direito à saúde como direito fundamental, cumpre destacar que a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal: "E M E N T A: PACIENTE COM HIV/AIDS – PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS – DIREITO À VIDA E À SAÚDE – FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS – DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) – PRECEDENTES (STF) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQUÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, ao qual incumbe formular e implementar políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. O direito à saúde, além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas, representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMAR A EMPROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQUENTE. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política, que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro, não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES. O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF". (RE-AgR 271286 / RS – RIO GRANDE DO SUL AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 12/09/2000. Órgão Julgador: Segunda Turma).

Cuida-se, portanto, a saúde de direito inerente à própria noção dos direitos básicos do cidadão, em sua dimensão subjetiva-objetiva. Passamos agora a delinear a forma como esse direito fundamental incide sobre o Estado.

Recorde-se que, atualmente, se fala em gerações ou dimensões de direitos fundamentais para designar os períodos que demarcam a evolução de tais direitos na história mundial. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, utilizando-se de um critério didático, reconhece três níveis dessa evolução.¹⁷ Vale, outrossim, ressaltar que a sucessão temporal de novos direitos fundamentais corresponde a um processo cumulativo de complementaridade, o que não ocasiona a substituição ou mesmo eliminação temporal dos direitos antes consagrados no ordenamento jurídico.¹⁸

Especificamente, interessa-nos o estudo da segunda geração dos direitos fundamentais, quais sejam, os direitos sociais, econômicos e culturais, complementares àqueles de primeira geração, caracterizados por impor ao Estado o cumprimento de prestações positivas, cobrando-lhe um comportamento ativo.¹⁹

17 Neste sentido, veja-se a seguinte decisão: “[...] Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias”. Supremo Tribunal Federal, Pleno, Mandado de Segurança n. 22.164/SP Rel. Min. Celso de Mello.

18 Cunha Júnior, *Curso de Direito Constitucional*, p. 558.

19 Sobre eles, Cunha Júnior enfatiza que: “São denominados ‘direitos de igualdade, porque animados pelo propósito de reduzir material e concretamente as desigualdades sociais e econômicas até então existentes, que debilitavam a dignidade humana. Esses direitos, por sua vez, exigem atuações positivas do Estado, sob a forma de fornecimento de prestações. Isso significa que, diversamente dos direitos de primeira dimensão, para cuja tutela necessita-se apenas que o Estado não permita sua violação, os direitos sociais não podem ser tão somente “atribuídos” ao indivíduo, pois exigem permanente ação do Estado na realização de programas sociais’. Por isso, são direitos denominados positivos, que expressam poderes de exigir ou de crédito”, *Ibidem*, pp. 567-568.

Contudo, os direitos fundamentais de segunda geração têm um conceito amplo, como analisa Sarlet, ao definir, nesse campo, duas espécies distintas: a) a dos direitos de defesa; e b) a dos direitos sociais prestacionais.²⁰ Dentro desse contexto, pode-se dizer que o direito à saúde constitui um direito fundamental de segunda geração, assim considerado um direito social de prestação positiva.

Essa prestação positiva, segundo Branco, pode se referir a uma prestação material ou a uma prestação jurídica.²¹ A prestação material consiste numa utilidade concreta (bem ou serviço), pela qual se procura atenuar as desigualdades fáticas na sociedade. Ela envolve os direitos sociais por excelência, tais como o direito à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à infância e o direito dos desamparados à assistência. Depende, porém, da mediação do legislador, ou seja, de legislação infraconstitucional, para que surtam os seus efeitos. Além disso, está submetida à *reserva do possível*, uma vez que a sua efetivação depende da existência de uma dada situação econômica.²² Já a prestação jurídica consiste numa regulamentação pelo Estado do bem jurídico protegido como direito fundamental. Pode consistir na emissão de normas jurídicas penais ou normas de organização e de procedimento.²³

20 Nesse quadro, a nota distintiva entre essas duas espécies, nas palavras de Sarlet: “[...] enquanto os direitos de defesa se identificam por sua natureza preponderantemente negativa, tendo por objeto abstenções do Estado, no sentido de proteger o indivíduo contra ingerências na sua autonomia pessoal, os direitos sociais prestacionais (portanto, o que está em causa é precisamente a dimensão positiva, que não exclui uma faceta de cunho negativo) têm por objeto precípuo conduta positiva do Estado (ou particulares) destinatários da norma), consistentes numa prestação de natureza fática”. Enquanto a função precípua dos direitos de defesa é a de limitar o poder estatal, os direitos sociais (como direitos a prestações) reclamam uma crescente posição ativa do Estado na esfera econômica e social. Diversamente dos direitos de defesa, mediante os quais se cuida de preservar e proteger determinada posição (conservação de uma situação existente), os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais”. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, p. 299.

21 Branco, Paulo Gustavo Gonet, *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*, Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 143.

22 *Idem*, pp. 146-147.

23 *Ibidem*, p. 143.

A este estudo importam os direitos de prestação jurídica que se concretizam como normas de organização e de procedimento.²⁴ Nessa esteira, faz-se mister reconhecer que o direito à saúde faz com que toda a atuação estatal esteja voltada à sua concretização direta e, por via indireta, à realização dos demais direitos fundamentais. Ressalte-se que a atuação estatal em questão alcança os três Poderes do Estado, independentemente da disciplina normativa estabelecida pelo legislador.

Por fim, o direito à saúde é assegurado com absoluta prioridade às crianças e aos adolescentes pela Constituição Federal. Tanto é assim que o art. 7º do ECA prevê que “a criança e o adolescente têm direito à proteção, à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência”.²⁵

2.4. As medidas socioeducativas de prestação de serviços e de semiliberdade

A medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade é a mais aplicada na prática forense e está prevista no ECA em seus arts. 112 e 117, em que é determinado que o adolescente autor de ato infracional deve realizar tarefas gratuitas de interesse geral, por período

24 A respeito, aduz Branco: “Há direitos fundamentais que não prescindem de criação, por lei, de estruturas organizacionais, para que ganhem sentido. Além disso, esses direitos podem requerer a adoção de medidas normativas que permitam aos indivíduos a participação efetiva na organização e nos procedimentos estabelecidos. O direito à organização e ao procedimento envolve não só a exigência de edição de normas que deem vida aos direitos fundamentais, como também a previsão de que elas sejam interpretadas de acordo com os direitos fundamentais que as justificam. Assim, o direito de acesso à Justiça não dispensa legislação que fixe a estrutura dos órgãos prestadores desse serviço, bem assim que estabeleça normas processuais que viabilizem o pedido de solução de conflitos do Estado”, *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*, op cit., p. 144.

25 A par da previsão Constitucional incluindo a saúde como “direito de todos e dever do Estado” (art. 196 da CF), O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8069/90) também tratou a questão estabelecendo que “é assegurado atendimento médico à criança e ao adolescente, através do Sistema Único de Saúde, mantido o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde” (caput, art. 11) e, especialmente, para casos como este, que “incumbe ao Poder Público fornecer gratuitamente àqueles que necessitarem os medicamentos, próteses e outros recursos relativos ao tratamento habilitação ou reabilitação” (§ 2º do mesmo art. 11 do ECA).

não excedente a seis meses em entidades assistenciais, escolas, assim como outros estabelecimentos congêneres e programas comunitários ou governamentais.²⁶ As atividades serão atribuídas conforme as aptidões do adolescentes, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis de modo a não prejudicar a frequência à escola ou a jornada normal de trabalho.²⁷

Pela própria natureza executiva, a medida se desenvolve em meio aberto, garantindo ao adolescente o direito de ir e vir, o que oportuniza sua reintegração social, já que, prestando serviço em uma instituição, não deixará de estar em convívio com a família, escola e amigos. Trata-se de medida de caráter preventivo que retrata a ideia de que nem todo adolescente autor de ato infracional necessita, como primeira medida, de uma restrição de liberdade.

A prestação de serviços à comunidade é uma medida que, se bem aplicada, oportuniza ao adolescente a análise e o reconhecimento de sua conduta indevida, bem como a percepção do próprio valor como ser humano, por intermédio de sua participação obrigatória no trabalho das instituições. Para tanto, precisa do envolvimento da comunidade, da família, das organizações governamentais e não-governamentais.

Por sua vez, a prestação de serviços é um tipo de medida que exige um sistema de serviços organizados, preferencialmente no Município e no Programa de Liberdade Assistida, por intermédio de parceria com Poder Judiciário e com o Ministério Público. Para o funcionamento do programa, o mesmo corpo técnico de Orientadores Sociais que atua na Liberdade Assistida pode acompanhar de forma objetiva e competente o desempenho das atividades dos adolescentes.

26 Não custa ressaltar que, em hipótese alguma, será admitida a execução da medida como prestação de trabalho forçado e de maneira vexatória.

27 Segundo Liberatti: “As características da medida estudo são: a) uma tarefa, que se pode traduzir também em trabalho, atividade física ou mental (diversa da relação de emprego); b) que se realiza de maneira gratuita, sem remuneração; c) atividade que desperta interesse da comunidade; d) com período fixado de, no máximo, seis meses; e) que deverá ser realizada em hospitais, escolas, entidades assistenciais e outros estabelecimentos congêneres, governamentais ou não; f) devem ser respeitadas as aptidões do adolescente; g) cumprida numa jornada de, no máximo, oito horas semanais, em dias que não prejudiquem as aulas ou o trabalho do adolescente.”, *In* Execução de Medida Sócio-Educativa em Meio Aberto: Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida, p. 372.

Nesse caso, no tocante à prestação de serviços, é fundamental que a proposta pedagógica dos orientadores se direcione a demonstrar para o adolescente que existem instrumentos capazes, por intermédio de trabalho lícito, de não retornar a prática delitiva. Para isso acontecer, é necessário que a atuação dos orientadores leve em conta os seguintes elementos: a) a colaboração da família no processo de execução da medida; b) o incentivo de retorno à escola e de permanência nos estudos; c) o estímulo à habilitação profissional; e d) a participação da comunidade como corresponsável, por intermédio de entidades cadastradas para o acompanhamento dos adolescentes.

Cabe, agora, tecer considerações sobre a medida socioeducativa de semiliberdade que, no ECA, é tratada de forma lacônica no seu art. 120. A despeito disso pode ser entendida como um meio termo de internação mais benigna ou intermediária entre a própria internação e a liberdade assistida, implicando uma restrição parcial da liberdade do adolescente de ir e vir. Pode ser aplicada de forma autônoma, ou seja, apenas cumpre esta medida ou como forma de transição para o meio aberto, entendida aqui a prestação de serviços à comunidade ou liberdade assistida. Tanto em uma quanto noutra forma de aplicação, a semiliberdade não comporta prazo determinado, sendo aplicáveis, no que couber, as disposições relativas à internação.

De todo modo, a semiliberdade é uma medida que tem um processo pedagógico interessante porque trabalha o adolescente levando em conta dois enfoques: de um lado, o seu caráter repressivo justamente porque aplicável a um adolescente que cometeu um ato infracional grave o suficiente para a natureza desta medida; por outro lado, o direito à reinserção social, expressamente previsto no art. 120 do ECA.

Na prática forense, trata-se de medida pouco aplicada não porque seja desaconselhável, ao contrário, em cotejo com a internação, a semiliberdade torna-se a mais recomendável. Isto porque envolve a realização de atividades externas de escolarização e profissionalização, sob supervisão de uma equipe multidisciplinar. Contudo a implementação desta medida é prejudicada por falta de investimentos em programas específicos.

3. PROGRAMA DE LIBERDADE ASSISTIDA NA COMARCA DE CACOAL

O objetivo deste capítulo é trazer o relato da experiência de implementação do Programa de Recuperação de Adolescentes Dependentes de Substâncias Químicas da Comarca de Cacoal/RO, em atendimento ao princípio constitucional da prioridade absoluta para a criança e o adolescente.

3.1. Contextualização histórica do programa

A criação do Programa de Recuperação de Adolescentes Dependentes de Substâncias Químicas envolveu três momentos da história do Município de Cacoal.

O primeiro momento coincidiu com minha titularidade no Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Cacoal, que ocorreu em maio de 2005, ocasião em que o município contava com uma entidade destinada a desintoxicar adolescentes, denominada Fundação Vida Nova. Porém, nessa época, a entidade passava por sérias dificuldades de ordem estrutural e de pessoal, o que provocou evasão de significativo número de adolescentes do programa. Em razão disso, a entidade foi desativada.

Veio, então, o segundo momento. Por intermédio de ações judiciais propostas pelo Ministério Público, foram proferidas decisões obrigando o Estado e o Município a custearem um tratamento de desintoxicação. Para tanto, os entes teriam 30 (trinta) dias para cumprimento da ordem judicial, sob pena de sequestro de valor correspondente ao tratamento. Nesse prazo, paralelamente determinava-se que o Conselho Tutelar diligenciasse a existência no Estado de Rondônia ou em outros estados, de clínicas, públicas ou particulares, voltadas à desintoxicação.

No eventual descumprimento da ordem judicial, proceder-se-ia o sequestro de valor suficiente. Não precisou em momento algum fazer isso. Ao contrário, as ordens judiciais foram sendo cumpridas, e, em decorrência do cumprimento, o Município, para não se ver mais onerado, reativou a Fundação Vida Nova, estruturando-a a fim de que prestasse seus serviços tal como vinha ocorrendo no primeiro momento, exclusivamente para adolescentes envolvidos com o

consumo de drogas. Paralelamente, já agora voltado a adolescentes envolvidos com outros atos infracionais, o Município de Cacoal instituiu o Programa de Liberdade Assistida, sob a responsabilidade da SEMAST - Secretaria Municipal de Assistência Social.

A reativação da fundação se deu a partir de junho de 2007 sob uma nova roupagem, pois passou a ter duas características inovadoras. A primeira característica é que a participação do Poder Judiciário, com o acompanhamento por Orientador Judiciário credenciado pelo Juiz, dava mais força à Fundação Vida Nova, na medida em que o adolescente temia a figura do “juiz”. A figura do Orientador Judiciário era essencial porque ele funcionava como um representante do Juiz fora do Fórum, e, como tal, mediante relatórios mensais, informava a atuação do adolescente.²⁸ A segunda característica repousa na possibilidade de regressão da medida para internação, na hipótese do adolescente descumprir a medida socioeducativa de liberdade assistida.²⁹ Tivemos casos nesse sentido em que foi dada uma segunda oportunidade ao adolescente, que cumpriu satisfatoriamente o tratamento.

Contudo, por questões outras, a fundação não conseguiu progredir e atualmente encontra-se em nova fase de estruturação, principalmente de pessoal. No entanto, em relação ao Programa de Liberdade Assistida, os resultados foram mais promissores, de modo que o seu foco de atuação foi ampliado, permitindo o acompanhamento daqueles adolescentes que deveriam ser tratados pela fundação. Para tanto, do quadro de pessoal do Programa, foram designados Orientadores Judiciários para fazer o acompanhamento desse grupo especial de adolescentes, quais sejam, os envolvidos com o consumo de drogas.

28 Diga-se que o tratamento de desintoxicação contava com a atuação presente do adolescente e dos seus familiares, os quais também estavam sendo observados pelo Orientador Judiciário. Caso estivessem negligenciando a participação do filho, teriam uma conversa com o Juiz no Fórum.

29 Em regra, o tratamento para desintoxicação depende da própria vontade da pessoa em querer se livrar. No entanto, os adolescentes, quando envolvidos com o consumo de drogas, mostram uma tendente rebeldia em não querer se submeter ao tratamento. Como, porém, os adolescentes, em sua maioria, estavam envolvidos com prática de furtos/roubos para sustentarem o vício, quando processados e julgados, era priorizada a aplicação de medida socioeducativa de liberdade assistida, mediante tratamento de recuperação, que, no caso descumprimento, enseja a regressão para internação.

3.2. Processo de implementação da prática

O processo de implementação depende de que tipo de processo/procedimento era instaurado em face do adolescente, visto que poderia ser uma ação socioeducativa, uma ação civil pública inominada ou um pedido de providências.

De fato, a ação socioeducativa normalmente era destinada ao adolescente que praticava ato infracional diretamente ou indiretamente relacionado com o consumo de drogas; já a ação civil pública inominada era proposta pelo Ministério Público em casos de pessoas, normalmente os pais, noticiando o envolvimento de adolescentes com o consumo, ao passo que o pedido de providências normalmente ocorria pela atuação do Conselho Tutelar.

Quando se tratava de ação socioeducativa, designava-se audiência de apresentação em que o representado, comparecendo à solenidade e confessando a prática do ato a ele imputado, o juiz com anuência das partes julgava antecipadamente a lide aplicando a medida socioeducativa de Liberdade Assistida, já designando audiência admonitória para início do cumprimento da penalidade imposta. Para tanto, as partes desistiam do prazo recursal e a audiência admonitória era marcada no máximo em 7 (sete) dias, já num processo, qual seja, execução de medida socioeducativa.

Naquela audiência, o adolescente era advertido sobre a forma a qual deveria cumprir a medida socioeducativa de Liberdade Assistida, que seria acompanhada pelo Orientador Judiciário. É nessa fase do processo judicial que o juiz tece considerações de como a medida deverá ser cumprida, oportunidade em que atua o Orientador Judiciário, geralmente uma pessoa responsável pelo Programa de Liberdade Assistida, a quem será incumbida a tarefa de enviar relatórios mensais ao juízo, acompanhando o adolescente em toda sua ressocialização, ou seja, desenvolverá seu trabalho de orientação, fazendo os encaminhamentos necessários, em casa, na comunidade, na escola e no trabalho conforme prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nesse contexto, o Juízo da Infância e da Juventude esclarece, ainda, que poderá haver regressão da medida para o adolescente inclusive para internação, em caso de descumprimento injustificado, do que fica estabelecido na audiência admonitória, bem como a

responsabilidade civil e/ou criminal para seus genitores, em que estes não participassem das atividades indicadas pela Orientadora, tudo com o propósito de assegurar o cumprimento eficaz e socializador da medida imposta.

Em que pese a boa intenção do Juízo, existiram dificuldades no decorrer do cumprimento da medida socioeducativa, entre elas: a má vontade do adolescente em não atender as tarefas/conselhos dos Orientadores Judiciários, a não cooperação dos pais que resistem em ajudá-los, falta de recursos para manutenção do programa, a falta de infraestrutura para implantação eficaz do programa, a falta de Orientadores Judiciários, a não cooperação da sociedade em dar credibilidade aos menores em tais condições, etc.

Cumpra obtemperar, todavia, que mesmo ante os empecilhos enfrentados, os fatores de sucesso da prática da medida superaram as dificuldades. Isto porque, em caso de descumprimento da medida, o adolescente seria internado, ou seja, regredia de medida, onde poderia refletir melhor sobre o que seria mais benéfico para ele. Assim, após tal procedimento, seria dada nova chance ao menor, ou seja, outra oportunidade para que cumprisse nos moldes anteriormente aplicados à medida socioeducativa de Liberdade Assistida.

Frise-se que há vários casos de recuperação de menores que responderam processos nessas condições, podendo se afirmar que o programa cumpre suas finalidades, conforme se verifica por meio dos processos existentes na Vara.

Devo realçar que, em 2005, contava o Juizado com a existência de uma entidade, a Fundação Vida Nova. No momento em que ela paralisou suas atividades, os adolescentes eram encaminhados a tratamento, cujo custo o Município arcaria. Embora a decisão também incluísse o Estado, os cumprimentos das ordens judiciais, seja em ação socioeducativa, em ação civil inominada, ou em pedido de providências, eram efetivadas pelo ente municipal.

Em resumo, a efetivação do programa levou em conta os seguintes aspectos:

a) a falta de resultado na aplicação de medidas socioeducativas tradicionais, aos adolescentes em condições especiais de dependência química;

b) a falta de oportunidade a ser dada aos menores em condições especiais supracitadas;

c) o atendimento aos adolescentes que inicialmente se encontravam internos, devolvendo-lhes esperança e perspectivas de desenvolvimento;

d) a tentativa de criar mecanismos que propiciem a reintegração dos adolescentes de forma a abandonarem a prática de atos infracionais; e,

e) dar aplicabilidade ao ECA, observando-se as condições peculiares dos menores, pois trata-se de pessoas em desenvolvimento que necessitam de proteção diferenciada, especializada e integral.

Em consonância com os motivos acima expostos, o programa de liberdade assistida foi desenvolvido, visando possibilitar a ressocialização dos adolescentes, dependentes de substâncias químicas, implementada pelo Juízo da Infância e da Juventude em parceria com órgãos públicos, proporcionando tratamento de desintoxicação adequado aos adolescentes que se encontrem nestas condições, beneficiando-os em não aplicar medidas corriqueiras utilizadas quando da prática de atos infracionais.

Convém ponderar ainda que, em alguns casos, a pedido do Ministério Público ou até mesmo de ofício, é proferida pelo juízo decisão obrigando o Estado e o Município a manterem tais programas.³⁰

30 Pedido de Providências n. 007.2006.007895-6. *DECISÃO*. Vistos etc. O Ministério Público do Estado de Rondônia, por sua Promotora de Justiça Conceição Forte Baena, ingressa com ação civil inominada, sob a forma de pedido de providências, requerendo, com base no art. 98, incisos I e III, e art. 101, incisos V e VI, do ECA, medidas de proteção em relação aos adolescentes H. JÚNIOR C. M. e M. D. P. S., notadamente tratamento de desintoxicação química. Para tanto, solicita o cumprimento da medida, solidariamente, pelo Município de Cacoal, através de sua Secretária de Saúde e SEMAST, e pelo Estado de Rondônia, pela Secretaria Estadual de Saúde e Outras. Com a inicial, vieram os documentos de fls. 14/27. Brevemente relatados, DECIDO. DO FUNDAMENTO FÁTICO. Conheço do pedido de providências como ação civil inominada, que respeitará o devido processual legal, sendo que apreciarei o pedido urgente como requerimento de tutela antecipada. No caso em apreço, verifico que resta demonstrada a presença do indispensável requisito do “fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação” (art. 273, I, do CPC), dado que, da tese espousa na inicial da ação civil inominada, bem como da legislação que regula as relações que envolvem crianças e adolescentes, vislumbra-se a dificuldade de reparação ou mesmo a irreparabilidade do dano que adviria da não-antecipação da tutela. Deste modo, a existência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* somada às peculiaridades do caso concreto justificam a liminar requerida neste juízo. Senão vejamos. O adolescente H. Júnior C. M., nascido em 04.12.89 (fls. 13), é usuário de drogas, entre elas, maconha e crack, conforme

recentemente declarou a este juízo em audiência de justificação realizada no dia 03/01/06, fls. 49. Em razão do envolvimento com furtos, cumpre medida socioeducativa neste Juízo (Autos n. 007.05.008099-3), estando atualmente internado, por ter descumprido o regime de liberdade assistida. Na data de 17/04/2006, conforme termo em anexo, H. foi interrogado numa nova ação socioeducativa, tendo declarado que: *Aconteceu. Foi desse jeito aí. Nesse dia eu tinha fumado maconha. Minha mãe chamou atenção porque eu tinha acabado de chegar da aula. Ele chamou para jogar bola. Minha mãe falou para ir para o Japão, começamos a discutir e dei um chute na geladeira e meu tio veio falar comigo e daí joguei a faca nele. Desde o carnaval que eu fumo maconha, já fumei crack. Estava conseguindo dinheiro com minha mãe para comprar maconha, mas dizia para ela que era para comprar maconha*” (Destaquei). Já M. D. P. S., nascido em 14/11/1991 (fls. 25), também usuário de crack, pratica pequenos furtos para sustentar o vício, conforme relatório de fls. 26, 27 e 29/30. Trata-se, pois, de uma situação emergencial, pois está em risco a saúde e a vida dos adolescentes, e excepcional, dada a gravidade da situação em que se encontram H. e M.. Note-se que a necessidade da internação e tratamento dos adolescentes está devidamente demonstrada pela prova documental acima citada, sendo que o direito à saúde e integridade física e mental do adolescente (e de toda pessoa humana), enfim, a uma vida saudável, é direito indisponível, não se podendo aqui fazer ilações sobre a “vontade” do paciente e conduta de seus familiares. Na espécie, os adolescentes necessitam ser submetidos a tratamento médico, a fim de que seja tratada a sua dependência química, a qual está lhe acarretando uma série de sequelas, bem assim como está atormentando a vida da família, em razão da conduta de H. e M.. Os dois necessitam urgentemente de internação, de modo a que possam se livrar do vício das drogas. É mister que se impeça que os menores continuem a se drogar, a fim de que possam os mesmos reencontrar um rumo para sua vida e retornar ao convívio social de forma sadia. Logo, H. e M. se tornarão maiores de idade e, se algo não for feito até lá, o futuro deles será igual ao de muitos que, em razão do vício, acabam nas ruas ou em abrigos, ou até mesmo mortos pelo consumo ou assassinados. No mais, é sabido que a cidade de Cacoal não possui Centro de Recuperação para tratamento dos adolescentes suprarreferidos. DO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL. Os arts. 196 e seguintes da Constituição Federal dispõem que a saúde é um direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Tais ações e serviços públicos de saúde devem ser desenvolvidos de forma integrada, mas regionalizada e descentralizada (art. 198, I, CF), através de um sistema único (art. 198) do qual fazem parte a União, os Estados e os Municípios (§ 1º do art. 198). O art. 11 do ECA, com a recente redação dada pela Lei nº 11.185/05, por sua vez, assegura “atendimento integral à saúde da criança e do adolescente, por intermédio do Sistema Único de Saúde, garantido o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde”. E o § 2º do mesmo artigo incumbe “(...) ao poder público fornecer gratuitamente àqueles que necessitarem os medicamentos, próteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação”. Ainda, o art. 227 da Constituição Federal dispõe, expressamente, que é “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

sendo que o Estado “(...) promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais (...)” (§ 1º). E o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente repete a mesma garantia, ao dispor que é “dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde (...)”, compreendendo, tal garantia, “(...) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude” (parágrafo único). Outrossim, reza o artigo 7º do mesmo estatuto que “a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência”. A saúde é um direito social (art. 6º da CF) que figura entre os direitos e garantias fundamentais. E o conjunto de normas constitucionais que regulam a matéria faz nascer o direito reclamado, através de norma autoaplicável – porque se trata de uma garantia constitucional. Nesse contexto, imprescindível a medida judicial para garantir, em sua plenitude, a satisfação efetiva do direito à reabilitação em face do uso continuado de drogas, que é um dos direitos básicos do cidadão. DA LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA. No caso em exame, cuida-se da efetivação de direitos individuais heterogêneos dos adolescentes M. Do. P. S. e H. J. C. M., buscando o Ministério o fornecimento de tratamento desintoxicação para os menores, dependentes químicos, em estabelecimento público ou particular, pois o Município não dispõe de atendimento público especializado, a fim de garantir-lhe condições de vida mais saudáveis e dignas, atento ao que dispõe o art. 7º e 208 do ECA, bem como ao que prevê o art. 127 da Carta Magna. Destarte, é evidente a legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura da presente demanda. Neste sentido, é a jurisprudência predominante no Superior Tribunal de Justiça: “AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE ASSEGURADO COM ABSOLUTA PRIORIDADE À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE. (...) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. Por atribuição constitucional (CF, art. 127, caput) e expressa previsão legal (ECA, art. 201, V e 208, VII), o Ministério Público é parte legítima para intentar ação civil pública em favor de direito individual heterogêneo de crianças e adolescentes, como, por exemplo, o direito à saúde e à educação. (...) NEGARAM PROVIMENTO A AMBOS OS APELOS E, EM REEXAME NECESSÁRIO, CONFIRMARAM A SENTENÇA. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 70009878695, SÉTIMA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, JULGADO EM 24/11/2004) (destaquei) No mesmo sentido: “PROCESSUAL CIVIL. DIREITO À SAÚDE. MENOR POBRE. OBRIGAÇÃO DO ESTADO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. 1. Constitui função institucional e nobre do Ministério Público buscar a entrega da prestação jurisdicional para obrigar o Estado a fornecer medicamento essencial à saúde de menor pobre, especialmente quando sofre de doença grave que se não for tratada poderá causar, prematuramente, a sua morte. 2. Legitimidade ativa do Ministério Público para propor ação civil pública em defesa de direito indisponível, como é o direito à saúde, em benefício de menor pobre. Precedentes: REsp 296905/PB e REsp 442693/RS. 3. O Estado, ao se negar a proteger o menor pobre nas circunstâncias dos autos, omitindo-se em garantir o direito fundamental à saúde, humilha a cidadania, descumpre o seu dever constitucional e ostenta prática violenta de atentado à dignidade humana e à vida. É totalitário e insensível. 4. Embargos de declaração conhecidos

e providos para afastar a omissão e complementar, com maior precisão, a fundamentação que determinou o provimento do recurso para reconhecer a legitimidade do Ministério Público, determinando-se que a ação prossiga para, após instrução regular, ser o mérito julgado. (EDcl no REsp nº 662033-RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, DJU 13-6-2005, p. 183). *(destaquei)* Destaque-se que o tratamento mediante internação em estabelecimento adequado para desintoxicação, tem amparo no art. 227, §3º, inciso VII, da Constituição Federal, dispondo o direito à proteção especial que abrange “programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins”. Com esse enfoque, referiu o eminente Ministro José Delgado no julgamento do Recurso Especial nº 507205/PR, em 07/10/03, pela Primeira Turma do STJ (DJU 17/11/03, p. 00213) que “a Carta Magna de 1988 erige a saúde como um direito de todos e dever do Estado (art. 196). Daí, a seguinte conclusão: é obrigação do Estado, no sentido genérico (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), assegurar às pessoas desprovidas de recursos financeiros o acesso à medicação necessária para a cura de suas mazelas, em especial, as mais graves. Sendo o SUS composto pela União, Estados e Municípios, impõe-se a solidariedade dos três entes federativos no pólo passivo da demanda”. Assim sendo, vê-se há a obrigação solidária do Estado e do Município ao atendimento das necessidades públicas de saúde, providência esta que é prioritária tendo em mira tratar-se de adolescentes. Por outro lado, eventual alegação de que o Poder Judiciário não pode se imiscuir em tarefa típica do Executivo, sob pena de infringência ao art. 2º da Constituição Federal, que consagra o princípio da independência entre os Poderes, é descabida, diante dos princípios constitucionais maiores, pois fundamentais, da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da garantia fundamental de apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV) e do dever do Estado de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à saúde (art. 227, caput). Havendo omissão do Poder Público no cumprimento de norma constitucional elevada à categoria de direito fundamental, compete ao Poder Judiciário ordenar que os órgãos públicos competentes adotem as medidas cabíveis e reservadas a gerar, plenamente, a efetivação do direito à saúde. Nunca é demais lembrar lição de Hely Lopes Meirelles quando assinala que “a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal” (*“Direito Administrativo Brasileiro”*, 1997, p. 82). Acrescenta Seabra Fagundes que “a atividade administrativa deve não apenas ser exercida sem contraste com a lei, mas, inclusive, só pode ser exercida nos termos de autorização contida no sistema legal. A legalidade na Administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela, como condição de sua ação. Administrar é aplicar a lei, de ofício” (*O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 5ª ed., Forense, 1979, págs. 4-5). Ou seja, a atividade da Administração Pública somente pode ser desempenhada dentro dos limites autorizados por lei, porquanto a legalidade na Administração não se subsume na inexistência de objeção à lei, mas, sim, presume permissão dela, como condição de sua ação. ANTE O EXPOSTO, DETERMINO que o MUNICÍPIO DE CACOAL, através da Secretária de Saúde e SEMAST, e ao ESTADO DE RONDÔNIA, através da Secretária Estadual de Saúde, SOLIDARIAMENTE, promovam a internação de H. JÚNIOR C. M. e M. D. P. S. em estabelecimento (público ou privado), da cidade de

Cacoal ou em outra cidade do Estado de Rondônia. Alternativamente, caso não haja possibilidade de se promover a internação no Estado de Rondônia, que seja promovida a mesma em estabelecimento (público ou privado) de outro Estado que possua profissionais capazes de tratar o problema do menor. Prazo para cumprimento da decisão: 15 (Quinze) dias a contar da intimação desta. Para o caso de não cumprimento da decisão no prazo estipulado, DETERMINO, com fulcro no § 5º do art. 461 do CPC, o BLOQUEIO DE VALORES, mediante saques, das contas do Município de Cacoal e do Estado de Rondônia suficientes ao tratamento determinado a cada um dos adolescentes. Para tanto, OFICIE-SE ao Conselho Tutelar desta Cidade para que, no prazo acima referido, diligencie a localização de locais próprios para tratamento dos adolescentes e o respectivo custeio. Impende ressaltar que o saque direto das contas bancárias do Estado e do Município dos valores necessários à aquisição de medicamentos ou serviços encontra amparo no § 5º do art. 461 do CPC, que permite ao juiz, de ofício ou a pedido, ordenar as medidas que considerar necessárias para o cumprimento da ordem decorrente da decisão. Por certo que a medida não visa o prejuízo do ente público, mas, tão-só, dar cumprimento ao provimento judicial, inclusive levando-se em consideração a urgência dos interesses tutelados e a natureza da lide. Inclusive, sustentando a viabilidade de bloqueio de valores, recentes julgados do Superior Tribunal de Justiça: *“PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 557 DO CPC. NÃO CONFIGURADA. CUSTEIO DE MEDICAMENTO. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. BLOQUEIO DE VALORES EM CONTAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. ART. 461, § 5º, DO CPC. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência dominante desta Corte, por isso não ocorre a alegada violação ao art. 557 do CPC. É permitido ao julgador, segundo a dicção do artigo 461, § 5º, do CPC, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, determinar o bloqueio de valores em contas públicas para garantir o custeio de tratamento médico indispensável. Precedentes. Recurso não conhecido”* (REsp 784004/RS, Segunda Turma, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, julgado em 06/12/2005, publicado no DJ de 21/03/2006, pg. 120). Registre-se ainda entendimento no mesmo sentido da corte supracitada: *“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CUSTEIO DE TRATAMENTO MÉDICO. BLOQUEIO DE VALORES EM CONTAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. É permitido ao julgador, à vista das circunstâncias do caso apreciado, buscar o modo mais adequado para tornar efetiva a tutela almejada, tendo em vista o fim da norma e a ausência de previsão legal de todas as hipóteses fáticas. 2. Este Sodalício, em diversas oportunidades, já se manifestou no sentido de reconhecer a licitude do bloqueio de valores em contas públicas com o fito de assegurar o custeio de tratamento médico indispensável, como meio de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana, sem que se configure ofensa ao art. 461 e seus incisos, do CPC. 3. Recurso especial provido”* (REsp 807118/RS, Primeira Turma, Relator Ministro José Delgado, julgado em 21/02/2006 e publicado em 13/03/2006, p. 228). No mais, reatue-se como ação civil inominada. Expeça-se mandado e oficie-se. Citem-se os réus para apresentarem contestação no prazo de 60 (sessenta) dias. Apense-se provisoriamente aos autos n. 007.2006.004809-7. Int. Cacoal, 19 de abril de 2006. Juiz Áureo Virgílio Queiroz”.

3.3. Resultados obtidos

Os benefícios do programa podem ser demonstrados, pelo fato de que a reiteração da prática de atos infracionais cometidos por adolescentes reduziram, podendo-se perceber que a recuperação dos adolescentes é grande, já que as metas são alcançadas.

Outros resultados positivos foram: a) orientação aos adolescentes, bem como à sua família quanto à importância do tratamento destes; b) acompanhamento com psicólogos, assistentes sociais e conselheiras judiciárias; c) internação em clínicas públicas e/ou privadas para tratamento especializado dos adolescentes; d) descentralização das internações provisórias; e) reeducação familiar; f) inserção das famílias em programa assistencial do governo; g) responsabilidade solidária do município e/ou Estado para manutenção do tratamento; h) desenvolvimento de trabalhos pelos adolescentes; i) inserção social; j) baixa reincidência em atos infracionais pelos adolescentes encontrados nesta situação; e k) indisponibilidade de seus direitos, ante a manutenção do devido tratamento.

Ao ensejo da conclusão deste item, pode-se afirmar que o programa representa um grande avanço para o Estado de Rondônia, precisamente no Município de Cacoal, pois alguns adolescentes que passaram pelo tratamento de desintoxicação não mais voltaram à dependência, aprenderam a valorizar o trabalho desenvolvido.

3.4. Organização e estrutura interna

Para implementação do programa, primeiramente foi necessário formar uma equipe de trabalho, composta por: Juiz, Ministério Público, Defensoria, Conselheiros Judiciários, Diretores/ Responsáveis pelos Centros de Recuperação, Psicólogas, Assistentes Sociais, e representantes dos Órgãos Públicos (Município e Estado). Todos os parceiros aceitaram o trabalho em conjunto para desenvolvimento dos trabalhos.

Cumpre-nos assinalar que, para início dos trabalhos, houve o envolvimento da SEMAST - Secretaria Municipal de Assistência Social, delegando a esta a coordenação do programa, tudo objetivando o

tratamento diferenciado aos menores, para que não houvesse internação deles. Até mesmo porque os Conselheiros Judiciários que são responsáveis pelos menores, na maioria das vezes, pertenciam à SEMAST.

Complementando este programa, o Ministério Público propunha Ação Civil Pública, requisitando a inserção do Município e do Estado para custear o programa, que em alguns casos foi atendido, tendo eles contribuído solidariamente.

Convém ponderar ainda que não houve nenhum tipo de tratamento específico para a implantação do programa, pois o juízo optou por trabalhar com profissionais que já possuíam experiência na respectiva área a ser desenvolvida (psicólogas, assistentes sociais, etc.).

Cumpramos, neste passo, que, em relação à infraestrutura, o programa se desenvolve na SEMAST – Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como nos Centros de Recuperação, os quais têm instalações para desenvolvimento do adolescente e, porque, providenciavam o tratamento e acompanhamento dos menores em todas as áreas necessárias, pois a prática em comento é fixa, ou seja, de acordo com a necessidade.

4. NÚCLEO DE ATENDIMENTO INTEGRADO

O objetivo deste capítulo é apresentar um projeto, denominado Núcleo de Atendimento Integrado – NAI –, que se volta a concretizar o art. 88, inciso V, do Estatuto da Criança e Adolescente, que preconiza:

Art. 88 - São diretrizes da política de atendimento: V- integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional.

Nessa etapa, examina-se a experiência do Núcleo de Atendimento Integrado do Município de São Carlos, tomado como

estudo de caso do projeto. A seguir, introduzir-se-á o tema do NAI, relacionando-o à sua meta principal, consistente na parceria entre todos os órgãos envolvidos no processo de apuração de ato infracional atribuído a adolescente.³¹

4.1. O projeto NAI e as premissas norteadoras da ação

O Núcleo de Atendimento Integrado – NAI – é um projeto que, envolvendo a integração operacional dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, nos moldes do art. 88, inc. V, do Estatuto da Criança e do Adolescente, destina-se a atender o adolescente em conflito com a lei em razão de cometimento de ato infracional de natureza grave ou não. Sua principal função é promover em um só ambiente uma atuação em rede com adolescente que comete ato infracional com a finalidade de agilizar o julgamento, assegurando o pleno desenvolvimento pessoal e social e o respeito a sua integridade física, social e moral. Ou seja, por intermédio do NAI, viabiliza-se a execução de todas as etapas necessárias à responsabilização do adolescente no período mais reduzido entre o momento da apreensão policial até a eventual aplicação da medida socioeducativa imposta pela sentença.

No entanto, o êxito do NAI se fundamenta em, pelo menos, três premissas:

1ª) Integração dos setores - A primeira é a integração dos setores que lidam com o adolescente em conflito com a lei. Desde o momento em que é apreendido até a eventual aplicação de medida socioeducativa um certo tempo é percorrido. Pela lei, a situação do adolescente tem que estar definida em 45 (quarenta e cinco) dias, o que em Cacoal tem sido possível de se alcançar. Contudo quanto mais próximas forem as datas da prática do ato infracional e de seu julgamento, quanto mais o atendimento puder ser imediato, maior será a eficácia da eventual medida socioeducativa aplicada, visto que se evita a permanência do adolescente no caminho da marginalização.

31 A história do Núcleo de Atendimento Integrado de São Carlos é encontrada no sítio www.linkway.com.br/naí, por intermédio do qual foi obtido o material de estudo deste capítulo.

Nesse caso, cabe salientar que a interligação entre os setores tem que levar em conta a natureza diversa do procedimento destinado a responsabilizar o adolescente autor da infração e o que cuida do cumprimento da medida socioeducativa aplicada, em caso de condenação.

De fato, no processo de conhecimento traçado pelo ECA, a união entre os setores tem como propósito concluí-lo dentro do prazo máximo de 45 dias. A prática tem mostrado que os atores envolvidos são a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Juizado da Infância e Juventude.

Normalmente o itinerário percorrido pelo adolescente começa com sua apreensão em flagrante pela Polícia Militar por ter cometido o ato infracional. Com a apreensão, o adolescente é apresentado na Delegacia de Polícia Civil que cuida de atender esse tipo de ocorrência policial. Ato contínuo, a Autoridade Policial deve verificar a natureza do ato infracional, a fim de verificar a possibilidade de liberação ou não do adolescente. Se o ato infracional não foi cometido mediante violência ou grave ameaça à pessoa, e comparecendo qualquer dos pais ou responsável, registra-se a ocorrência ou relatório social e libera-se o adolescente, encaminhando-os, mediante termo de compromisso e responsabilidade, ao Ministério Público no mesmo dia ou, sendo impossível, no primeiro dia imediato. Entretanto, se o ato infracional é praticado com grave ameaça ou violência à pessoa, lavra-se o flagrante, permanecendo apreendido, para imediato encaminhamento ao Ministério Público, acompanhado dos pais ou responsável. Em ambas as hipóteses, a Autoridade Policial deverá também comunicar imediatamente à Autoridade Judiciária a apreensão do adolescente e o local onde se encontra recolhido. Aqui cabe dizer que, na impossibilidade de apresentação imediata, a Autoridade Policial deverá encaminhá-lo à entidade de atendimento, que fará a apresentação dele ao Membro do Ministério Público o mais rápido possível, no máximo em 24 (vinte e quatro) horas.

Com a chegada do adolescente e de seus pais ou responsável, juntamente com cópia do auto de apreensão ou o boletim de ocorrência (ou relatório social) e com informações sobre os antecedentes do adolescente, o Ministério Público procederá imediata e informalmente à sua oitiva e, em sendo possível, a de seus pais ou responsável, da vítima e das testemunhas. Após a oitiva, o Ministério Público poderá

promover o arquivamento dos autos, conceder remissão ou representar a Autoridade Judiciária para a aplicação de medida socioeducativa.

De seu turno, a atuação da Defensoria Pública e da Ordem dos Advogados do Brasil tem propósitos diferentes. A primeira possibilitará garantir a defesa dos direitos dos adolescentes que não têm condições financeiras para contratar um advogado desde o primeiro momento da apreensão em flagrante até a sentença e eventual recurso. A segunda, caso queira atuar, permitirá, por sua Comissão de Direitos Humanos existente em Rondônia, acompanhar o procedimento envolvendo o adolescente, recebendo denúncias, encaminhá-las e acompanhar os seus resultados.

Por sua vez, ao Juizado da Infância e Juventude caberá dar celeridade ao procedimento da apresentação até a sentença, contando com os estudos da equipe do Setor de Serviço Social.

Com o apoio necessário dos atores sociais, propicia-se um atendimento imediato de modo a possibilitar o julgamento do caso para o mesmo dia da prática do ato infracional ou da apresentação do adolescente em Juízo. Porém, essa é apenas a metade do caminho, em caso de condenação.

A integração alcança também o processo de execução, o que envolverá no caso de setores vocacionados a acompanhar o cumprimento da medida socioeducativa, o que trataremos mais à frente.

2ª) Respeito à condição de adolescente como sujeito de direitos e responsabilidade - A segunda premissa reside no acompanhamento do adolescente levando em conta a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e o seu contexto socioeconômico-familiar.³² Isso vai ao encontro da

32 A propósito: "Em nossa sociedade a adolescência é considerada momento crucial do desenvolvimento humano, da constituição do sujeito em seu meio social e da construção de sua subjetividade. As relações sociais, culturais, históricas e econômicas da sociedade, estabelecidas dentro de um determinado contexto, são decisivas na constituição da adolescência. Portanto, para o pleno desenvolvimento das pessoas que se encontram nessa fase da vida, é essencial que sejam fornecidas condições sociais adequadas à consecução de todos os direitos a elas atribuídos. A percepção do adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento não pode servir como justificativa de visão tutelar do revogado Código de Menores, que negava a condição de sujeito de direitos e colocava o adolescente em uma posição de inferioridade". *In* Princípios e Marco Legal do Sistema de Atendimento Socioeducativo, p. 26.

questão da municipalização do cumprimento das medidas socioeducativas.³³ Na verdade, no mesmo ambiente em que o adolescente veio a praticar o ato infracional, deverá ocorrer a sua ressocialização, trabalhando-o individualmente e também perante sua família, por intermédio de profissionais que, por residirem na localidade, conhecem também o mundo em que o jovem se insere.

Cumpre consignar que, em muitos casos, a origem do envolvimento do adolescente com o mundo do crime está relacionado a questões de desagregação familiar. Por isso, é importante que o Poder Judiciário e o Ministério Público da Comarca levem em conta o fato de que as medidas socioeducativas têm como propósito reeducar e recuperar o adolescente em vez de puni-lo, ou seja, o sistema judicial deve ter como centro de sua atenção à pessoa do adolescente, e não ao ato infracional praticado.

3ª) Conhecimento da realidade local - Para que o NAI seja implantado, é imprescindível que se parta do conhecimento da realidade

33 A respeito: “O significado da municipalização do atendimento no âmbito do sistema socioeducativo é que tanto as medidas socioeducativas quanto o atendimento inicial ao adolescente em conflito com a lei devem ser executados no limite geográfico do município, de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes atendidos. Não se deve confundir municipalização do atendimento com descentralização político-administrativa já que se a municipalização fosse uma espécie de descentralização estaria inserida no inciso que trata dessa temática (inc. III do art. 88 do ECA), e não como diretriz autônoma disposta no inciso I do art. 88 do mesmo Estatuto. Esclarece-se ainda que o conceito de atendimento na diretriz da municipalização não tem o mesmo significado do disposto no § 7º do art. 227 da Constituição, já que o primeiro visa determinar que as práticas de atendimento à criança e ao adolescente ocorram no âmbito municipal, enquanto o segundo refere-se a toda política destinada à criança e ao adolescente. Nesse sentido, a municipalização do atendimento é um mandamento de referência para as práticas de atendimento, exigindo que sejam prestadas dentro ou próximas dos limites geográficos dos municípios. Portanto, a municipalização do atendimento preconizada pelo ECA não tem a mesma acepção do conceito de municipalização adotado pela doutrina do Direito Administrativo, que o assume como uma modalidade de descentralização política ou administrativa. A municipalização do atendimento tem conteúdo programático, sendo uma orientação para os atores na área da infância e da adolescência, funcionando como objetivo a ser perseguido e realizado sempre que houver recursos materiais para tanto e não se configurarem conflitos com outros princípios da doutrina da Proteção Integral, considerados de maior relevância no caso concreto. Além disso, a municipalização do atendimento não deve ser instrumento para o fortalecimento das práticas de interação e proliferação de Unidades. Dentro desse contexto, a municipalização das medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade é ainda mais premente, uma vez que elas têm como *locus* privilegiado o espaço e os equipamentos sociais do Município. Nelas há maior efetividade de inserção social, na medida em que possibilita uma maior participação do adolescente na comunidade, e, ao contrário das mais gravosas, não implicam em segregação”, *Ibidem*, pp. 29-30.

local, no que diz respeito ao número de ocorrências envolvendo adolescentes em conflito com a lei, a forma como se dá o atendimento e o encaminhamento entre os atores, a duração e a eficácia do procedimento, entre outros. No momento que se tem noção da estrutura de atendimento, dada sua adequação ou inadequação, demanda existente, bem como eventual omissão do Poder Público em elaborar programas e serviços destinados a adolescentes que cometem atos infracionais, abre-se espaço para a implantação de uma rede social de atendimento compatível com as necessidades específicas de cada município. Cacoal, por exemplo, dentre as cidades do interior do Estado de Rondônia, apresenta significativos números de procedimentos envolvendo a apuração de atos infracionais. É um município que se destaca pela economia e que já apresenta uma estrutura em termos de programa de liberdade assistida, o que facilita a implantação de um NAI.

4.2. As ações necessárias à implantação do núcleo

A implantação de um NAI em um município requer um planejamento que envolve, pelo menos, as seguintes ações: por onde começar, a quem cabe a gestão, qual sua capacidade de atendimento e quem deve integrá-lo.

No município de São Carlos, a implantação do NAI percorreu uma trajetória pontuada por muitos desafios e grandes conquistas que teve o seu começo no ano de 1999, quando ocorreu a municipalização do atendimento ao adolescente infrator. Uma entidade não governamental, denominada Salesianos, teve a iniciativa de firmar um convênio com o Estado de São Paulo e passou a tratar diretamente desses adolescentes, contratando técnicos e trabalhando numa proposta pedagógica que envolvia uma estrutura mínima com ambientes para atendimento, computador, tv, vídeo e cozinha. Os resultados vieram pelo não-retorno dos jovens à prática do ato infracional, sendo a média de atendimento ser de 85 adolescentes. O projeto avançou para alcançar atividades de formação profissional, práticas desportivas, passeios e visitas culturais, originando uma Comissão de Liberdade Assistida, tida como precursora do NAI.

Não cabe aqui aprofundar a história, mas o interessante é identificar os elementos que viabilizam a implantação de um NAI a partir da experiência de São Carlos. Tais elementos são: a) participação

do Poder Judiciário, Ministério Público e OAB; b) entidade de apoio; e c) participação do Poder Público Municipal.³⁴

De fato, sabe-se que a maior parte das pessoas tem dificuldades de acesso ao Poder Judiciário. Trata-se de um Poder com desempenho tido como lento e com uma imagem desgastada no que se refere a essa questão. No entanto, quando se cuida de infância e juventude, o magistrado é uma referência de confiança, respeito e credibilidade por parte dos demais parceiros e da sociedade, mormente porque também exerce um poder fiscalizador. O mesmo se diz em relação ao Promotor de Justiça e a OAB que, igualmente, reforçam a ideia de confiança e credibilidade, gerando mais força para a criação de um organismo sério e comprometido com a ressocialização dos adolescentes.

De sua vez, o NAI precisa contar com uma entidade social executora das medidas socioeducativas. Essa entidade poderá ser um ente não governamental, como acontece em São Carlos com a entidade SALESIANOS, ou em Americana, onde existe a Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA), que é uma instituição ligada à Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo. No entanto, qualquer que seja o perfil que adote, a entidade tem que estar engajada na promoção de estudos pedagógicos e planejamento de soluções direcionadas aos jovens infratores. Nesse caso, a qualificação dos técnicos é fundamental para o sucesso do cumprimento da medida socioeducativa.

O NAI é um projeto que precisa contar com o apoio do Município. Este deve estar não apenas consciente de suas atribuições, mas também comprometido com a causa da infância e juventude. O ECA atribui ao Poder Executivo Municipal a competência no acompanhamento a jovens que cumpre medidas socioeducativas em meio aberto. Por isso torna-se necessário que, por meio de um Protocolo de Cooperação Institucional ou Convênio, o Município também se responsabilize pelo programa desde a construção da estrutura física, da proposta pedagógica, definição e capacitação da equipe de trabalho, envolvendo os seus órgãos de saúde, pedagógico-educacional, serviço social, psicológico, etc.

34 É claro que a parceria abre espaço para envolvimento de outras instituições públicas, sobretudo a do Estado, como também de instituições privadas.

4.3. Notas sobre os procedimentos adotados no NAI e público alvo

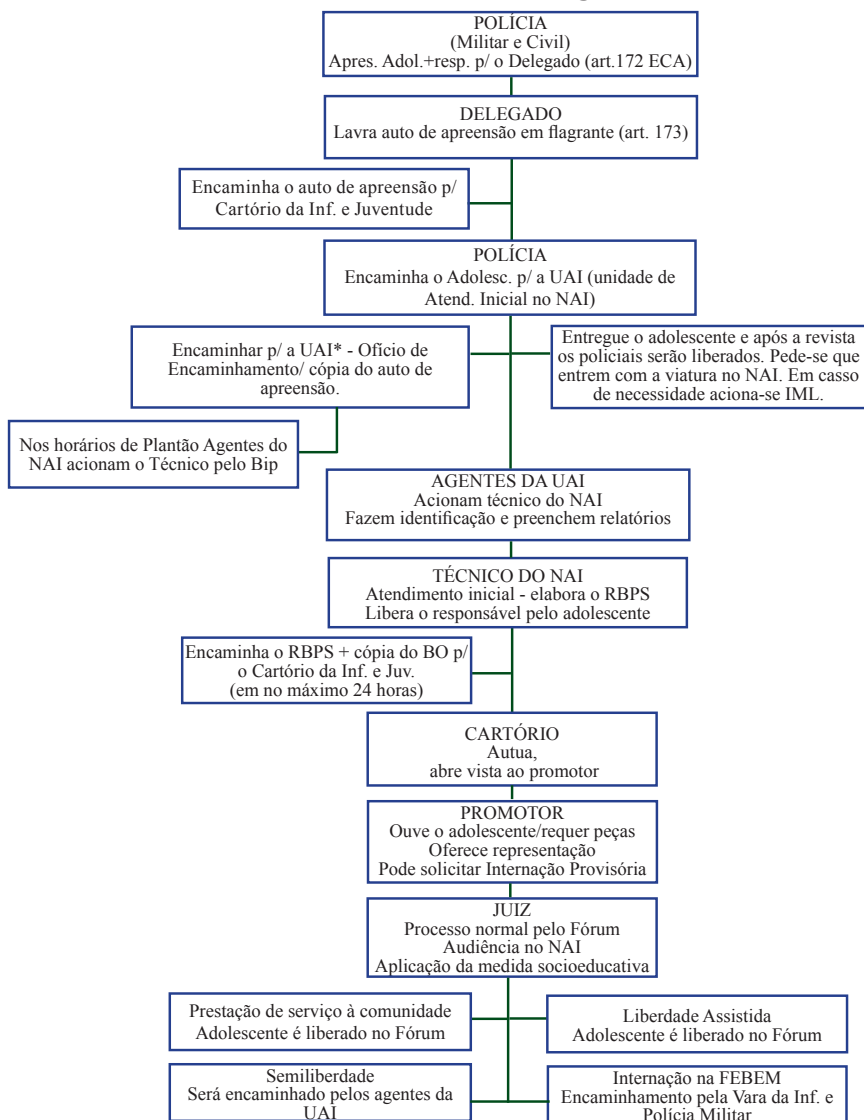
O NAI se propõe a atender adolescente de ambos os sexos, na faixa etária de doze a dezoito anos (até vinte e um anos), que tenham recebido da autoridade judiciária a medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida. No entanto o seu programa alcança o adolescente desde a sua apreensão pela polícia até o momento de ser eventualmente condenado por uma medida socioeducativa.

De fato, em São Carlos, o NAI conta com duas unidades internas denominadas UAI - Unidade de Atendimento Inicial e UIP - Unidade de Internação Provisória. No caso, apreendido em flagrante um adolescente por prática de ato infracional, este é encaminhado à delegacia, onde é lavrado o boletim de ocorrência. De lá o adolescente é encaminhado à sede do NAI, sendo recebido na Unidade de Atendimento Inicial, oportunidade em que seus pais ou responsáveis são avisados. Na sequência, procede-se uma entrevista com um assistente social com a participação dos pais ou responsáveis, sendo confeccionado um relatório social que, juntamente com o boletim de ocorrência, subsidia o procedimento instaurado em nome do adolescente.

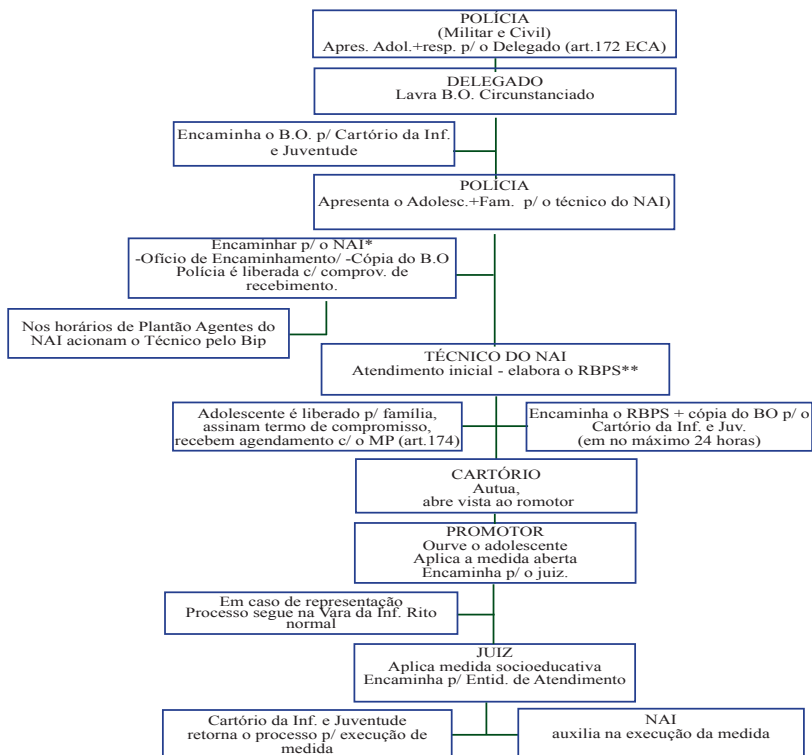
Ato contínuo, se a infração for leve, logo após a entrevista, o jovem vai para casa com seus pais ou responsáveis, mediante termo de compromisso para comparecerem numa audiência em que estará presente o Promotor de Justiça e o Juiz da Infância e Juventude. O local da audiência é no próprio NAI e o dia da audiência é sempre às sextas-feiras. A rigor, a duração do processo é de 10 (dez) dias. Caso, porém, o ato infracional seja grave, ou ainda porque os pais ou responsáveis não foram localizados ou deixam de se apresentar, o adolescente fica custodiado no próprio NAI, precisamente na Unidade de Internação Provisória, até a decisão judicial.

Retirado do sítio www.linkway.com.br/nai, reproduzo os fluxogramas que mostram a tramitação por que percorre o adolescente, desde a sua apreensão até o momento de receber uma das medidas socioeducativas, contidas no art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Adolescente pego em flagrante e que fica custodiado por se tratar de ato infracional grave



Adolescente pego em flagrante mas que não fica custodiado por não se tratar de ato infracional grave³⁵



³⁵ Sobre essas rotinas de trabalho, cabe destacar os seguintes aspectos: 1º. A agilização do trabalho da Polícia. Se o caso não envolve apreensão de arma, drogas, objetos de roubo ou furto, a Polícia Militar já encaminha diretamente ao NAI, conduzindo junto os responsáveis. O Boletim de Ocorrência elaborado pelos PMs é fotocopiado, estes são imediatamente liberados e o simples BO é suficiente para os procedimentos da Justiça. Nestes casos, elimina-se a passagem pelo Distrito. Nos casos de apreensão, como referidos acima, passa-se pelo Distrito Policial, que depois encaminhará o adolescente e seus responsáveis ao NAI; 2º. As audiências ocorrem todas as semanas, com dia e hora já previamente estabelecidos em comum acordo com o Juiz e o Promotor. Assim sendo, ao passarem, adolescente e responsáveis, pelo plantão social, saem dali intimados para comparecerem na audiência no NAI. Nos casos de custódia, as audiências são marcadas também no Fórum, quando necessário. Em São Carlos, estão acontecendo todas as sextas-feiras às 13h; e 3º. Ao sair da audiência, quando da inserção em medida de Liberdade Assistida ou Prestação de Serviço à Comunidade, o adolescente e responsáveis já são encaminhados imediatamente aos técnicos da medida que, após uma entrevista inicial, marcam a data do primeiro atendimento". In *Implementando o Núcleo de Atendimento Integrado: Apontamentos e Orientações de um Caminho Percorrido*.

4.4. Objetivos pretendidos³⁶

Considerando o escopo do NAI, são esperados os seguintes resultados práticos:

a) a articulação entre diferentes instituições públicas para que, num único espaço, atuem em rede, de forma integrada e complementar;

b) agilidade no atendimento fazendo que os profissionais diretamente envolvidos na área não façam o mesmo trabalho, o que viabiliza, de um lado, uma economia de tempo de espera dos adolescentes e de seus familiares e, de outro, evita-se o acúmulo de processos;

c) a atenção integral ao adolescente, que deve ser olhado em seus planos psicológico, familiar e social, de modo que se tome como premissa de união entre os participantes o valor do jovem como pessoa, deixando em segundo plano o ato infracional isoladamente praticado;

³⁶ Acentua Laver: “Na contramão dos que cobram a mudança na legislação para que jovens abaixo de 18 anos sejam responsabilizados criminalmente, a cidade paulista de São Carlos (a 255 quilômetros da capital) resolveu mostrar que o Estado pode cumprir seu papel na proteção dos jovens e vem obtendo resultados positivos apenas executando o que prevê a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, a do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). É que as instituições públicas que trabalham com adolescentes infratores no município, de 215 mil habitantes, uniram esforços para tirar do papel o que determina o inc. V do art. 88 do ECA — a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, segurança pública e assistência social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional — e criaram na cidade o Núcleo de Atendimento Integrado (NAI). Os números comprovam a eficácia da iniciativa. Em 1998, São Carlos registrou 15 homicídios cometidos por adolescentes. Entre 2001 — ano em que o NAI começou a funcionar — e 2005, os números caíram para dois por ano. Em 2006, nenhum caso foi registrado. O trabalho também diminuiu pela metade o número de custódias (internações) motivadas por outros crimes. Nos primeiros nove meses de funcionamento do NAI, foram 118 das 120 custódias; em 2006, 61 em 144. Outro saldo positivo foi a queda de 90% na média de internação de adolescentes de São Carlos em unidades da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem-SP). “Até 2001, internávamos mais de 30 jovens por ano”, informa o padre salesiano Agnaldo Soares Lima, um dos fundadores do NAI e atual coordenador do projeto. “Enquanto em todo lugar este número tem aumentado, nossa média, nos últimos seis anos, foi de sete adolescentes”. Ele salienta que o índice de reincidência entre os jovens infratores no município está em 4%, contra a média em torno de 30% nas cidades que mantêm os procedimentos convencionais de internação. Tanto que a iniciativa desperta o interesse de outras cidades. Padre Agnaldo conta que representantes de 50 municípios já foram a São Carlos conhecer o NAI, com a intenção de incorporar a ideia. A Radis testemunhou, em março, a visita de um grupo de profissionais de Mogi Guaçu (a 112 quilômetros de São Carlos), um dos municípios paulistas que estudam a aplicação do sistema.” *In Em São Paulo, o Estado cumpre a lei.*

d) o atendimento integral e contextualizado desde o momento em que o adolescente é apreendido pela prática do ato infracional até a decisão judicial que o absolve ou condene, sem prejuízo do acompanhamento do procedimento de execução da medida socioeducativa aplicada;

e) custódia saudável em local próprio no NAI, evitando que fique em cela improvisada na delegacia de polícia; e

f) reinserção na comunidade.

5. CONCLUSÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente, com fundamento na doutrina de Proteção Integral, criou no Brasil um novo sistema de controle da delinquência juvenil, baseado na responsabilização dos jovens entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos de idade, que venham a praticar uma conduta que se caracteriza como ato infracional. Em consequência dessa conduta, o Estado responsabiliza o adolescente mediante devido processo legal, estabelecendo medidas socioeducativas como sanções. Para tanto, com mudanças na concepção do atendimento direcionado aos adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente contempla a ideia de que o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a OAB e a Sociedade devem trabalhar com olhos voltados a assegurar aos adolescentes autores de ato infracional o direito de convivência familiar e comunitária.

Nesse contexto, com o título “Rede Social de Atenção ao Adolescente em Conflito com a Lei: Programa de Liberdade Assistida e o Núcleo de Atendimento Integrado”, este trabalho de conclusão de curso tem o desígnio de estudar as práticas mais eficientes à ressocialização do adolescente autor de ato infracional dando ênfase à aplicação das medidas socioeducativas de prestação de serviços, liberdade assistida e semiliberdade. Nesse caso, o trabalho ficou dividido em três capítulos: o primeiro de cunho discursivo e o segundo e o terceiro de predomínio prático. Por isso, como forma de conclusão deste trabalho, procedeu-se um agrupamento das principais reflexões e propostas que ele contém, na sequência em que foram expendidas. Assim sendo, eis o seguinte elenco:

1) A rede de proteção integral traçada pelo ECA contempla três dimensões, uma delas trata da montagem de centros de atendimento inicial completo para adolescentes envolvidos com ato infracional. Sua constituição é um processo gradativo, sob a forma de organização horizontal em que todos participam e em que todos decidem em consenso sobre a melhor forma de atingir o objetivo comum. Nos termos do ECA, esse objetivo comum consiste na garantia aos direitos das crianças e adolescentes em volta das seguintes áreas de proteção: a) vida e saúde; b) liberdade, respeito e dignidade; c) convivência familiar e comunitária; d) educação, cultura, esporte e lazer; e f) profissionalização e proteção no trabalho.

2) As medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade) tem como potencialidades a reeducação do adolescente e sua reinserção social, eliminando ou reduzindo as possibilidades da reincidência. Permitem que o adolescente permaneça na comunidade, sem se afastar da família, do trabalho e da escola, mediante um acompanhamento individualizado. No entanto, para obterem êxito, devem receber apoio de projetos e instituições sociais, e no caso da liberdade assistida, é imprescindível a figura do orientador, que pode ser um voluntário ou não que se encarregará de assistir o jovem no cumprimento da medida.

3) O Programa de Liberdade Assistida na Comarca de Cacoal, por intermédio do Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público e Secretaria de Assistência Social do Município de Cacoal, tem conseguido enfrentar uma das principais fontes de delito entre adolescentes nesse município, que é o tráfico de drogas. Nesse caso, por meio de uma articulação entre os profissionais desses atores sociais, os adolescentes têm encontrado alternativas para se desenvolverem física, psicológica e socialmente. O acompanhamento se faz de forma individualizada, inserindo o adolescente em atividades de recreação e profissionalização, além de um acompanhamento familiar.

4) O Núcleo de Atendimento Integrado que funciona no Município de São Carlos, Estado de São Paulo, é considerado referência por estudiosos da área da infância e juventude, uma vez que tem como premissa a ideia de que a vida de um adolescente é mais importante e mais amplo do que o ato infracional por ele praticado. O foco da intervenção socioeducativa é na pessoa do adolescente e não

na prática da conduta infracional. Aborda-se a vida do adolescente em suas múltiplas relações, possibilitando transformações na sua personalidade e na de sua família.

Nessa esteira, em um único local, o NAI reúne membros do Poder Judiciário, Ministério Público, Segurança Pública, Assistência Social e Entidades Cíveis com o propósito de promover a atuação em rede com o adolescente infrator, em cumprimento ao disposto no art. 88, inc. V, da Constituição Federal.

Com efeito, a rede de atendimento, por meio do NAI, proporciona uma celeridade na apuração e responsabilização do ato infracional desde da apresentação ao sistema da justiça até o cumprimento das medidas socioeducativas aplicadas, oportunizando ao adolescente todo o aparato necessário para sair do mundo da criminalidade.

Com base nessas considerações, pode-se dizer que, uma vez trabalhando a ideia de conjugar o Programa de Liberdade Assistida com o Projeto Núcleo de Atendimento Integrado, cria-se uma rede de atendimento integrado no Município de Cacoal, nos termos do art. 88, inc. V, da Constituição, que possibilitará conseguir resultados eficazes na diminuição dos índices de atos infracionais cometidos pelos adolescentes, bem como diminuição na gravidade destes mesmos atos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONASSA, Elvis Cesar. Redes Locais de Proteção Integral. Disponível em http://kairos.srv.br/redes_de_protecao_integral.pdf, acesso em 14/08/2008.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet *et al.* Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em 12/03/2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF, RE 271.286-8-RS. Disponível em www.stf.gov.br/porta1/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado. Acesso em 20/04/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, Mandado de Segurança n. 22.164/SP. Rel. Min. Celso de Mello, DJ, 1, de 17/11/1995. Disponível em www.stf.gov.br/porta1/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado. Acesso em 18/03/2008.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Redes de Atendimento para a Proteção Integral de Adolescentes em Conflito com a Lei. *In: Justiça Juvenil sob o Marco da Proteção Integral: Cadernos de Textos*. São Paulo: ABMP, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Salvador: Juspodivm, 2008.

JORNAL “O GUAPORÉ”. Porto Velho, edição de 03/09/1986. Reportagem intitulada: Juizado Inaugurado para Atender População Pobre.

LAVER, Adriano de. Reportagem: Em São Paulo, o Estado cumpre a lei. *In: http://ww.ensp.fiocruz.br/radis/57/capa.html*, acesso em 14/08/2008.

LEAL, Rogério Gesta. A Efetivação do Direito à Saúde por uma Jurisdição-Serafim: Limites e Possibilidades. *In: Revista Interesse Público: Revista Bimestral de Direito Público*, vol. 38, 2006.

LIBERATI, Wilson Donizeti. Execução de Medida Socioeducativa em Meio Aberto: Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida. *In: Justiça, Adolescente e Ato Infracional: Socioeducação e Responsabilização*. São Paulo: Ilanud, 2006.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. Direito da Criança e do Adolescente e Tutela Jurisdicional Diferenciada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SARAIVA, João Bastista Costa. Direito Penal Juvenil - Adolescente e Ato Infracional: Garantias Processuais e Medidas Socioeducativas. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Princípios e Marco Legal do Sistema de Atendimento Socioeducativo. *In*: Justiça Juvenil sob o Marco da Proteção Integral. São Paulo: ABMP, 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Direitos Fundamentais: Uma Leitura da Jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2006.

CONTROLE INTERNO: FONTE DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS



Alberto Ney Vieira Silva

Servidor do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Bacharel em Ciências Contábeis e Direito. MBA em Poder Judiciário pela Fundação Getúlio Vargas.

Sumário

1. Introdução. 2. Definição do problema. 3 Informações fornecidas: qualidade fundamental. 4. Conceitos básicos. 5. Dispositivos legais que tratam do controle interno. 6. Responsabilidade fiscal. 7. Pontos a serem observados na elaboração do Manual de Auditoria do Tribunal de Justiça. 8. Regulamentação da auditoria pelo Conselho Federal de Contabilidade. 9. Conclusão. 10. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente estamos passando pelo período da era da informação e o mundo hoje gira em torno dela. Quem decide melhor, decide com base em informações úteis. A busca pela “Qualidade Total”, tão em voga no Tribunal de Justiça de Rondônia, é fator essencial para qualquer organização, seja ela pública ou privada, que deseja cumprir sua missão institucional, levando satisfação a seus clientes, os quais, por sua vez, se encontram cada vez mais

exigentes, à procura de quem lhes forneça o melhor. Nesta visão, a qualidade das informações que fluem nas organizações é essencial à concretização de um objetivo único: a satisfação das necessidades de seus usuários, para o alcance das metas organizacionais.

Qualidade é conceito de uso universal nas organizações e sua utilização é variada e abrangente. A sobrevivência é a palavra-chave para qualquer tipo de organização. Esta, para sobreviver no mercado, necessita fazer-se aceitável através da melhoria de sua atuação, de forma a dar o máximo de satisfação a seus clientes internos e externos. Entretanto, para alcançar isto, necessita buscar primeiro a qualidade de seus produtos, de seus serviços, de seus recursos humanos e materiais e, logicamente, de suas informações.

Como ferramenta basilar no processo decisório, a informação necessita reunir características imprescindíveis para sua efetiva aplicabilidade, uma vez que de sua utilidade prática surgirá o reconhecimento do seu real valor, por meio da implementação de ações, por quem delas fizer uso, com reflexos positivos para a entidade que as gerou e comunicou.

Pelo afirmado acima, podemos questionar: hoje, quem toma decisões sem informação? As informações são a base para qualquer subsistema da entidade. Portanto, sua importância não está somente no processo de tomada de decisões. O sistema de informação ideal vai muito além: há de atender a todos os níveis da entidade, atuando em todos os seus subsistemas. O Sistema de Informações Gerenciais, como base para a tomada de decisões, será o diferencial para a escolha mais correta ou que ofereça menos riscos, pois, quem decide com informação, decide melhor, com mais confiança, diminuindo o grau de incerteza relativo aos resultados esperados.

Neste trabalho, portanto, pretendemos deixar algumas sugestões a serem adotadas pela Administração do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, principalmente com o estabelecimento de um Manual de Auditoria que aborde procedimentos técnicos, para permitir coleta de informações úteis – relatórios técnicos objetivos, precisos e confiáveis, no âmbito da fiscalização das unidades administrativas a ele pertencente.

Assim, o Controle Interno poderá trazer qualidade aos serviços prestados à entidade e, conseqüentemente, à sociedade, cada vez mais exigente, procurando sempre trabalhar de forma preventiva e chegar antes daqueles que, a cada dia, se tornam especialistas em ludibriar as normas legais, e, por vezes, fornecem informações contábeis não representativas da realidade da entidade. Dessa forma, buscamos ainda melhorar a atuação do Controle Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia perante seus clientes, de forma que seja mais eficiente, eficaz e efetivo.

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Hoje temos percebido sobremaneira que há um consenso universal de que a qualidade necessita estar em todos os aspectos da vida humana, seja pessoal ou profissional, pois significa fazer, ter e ser o melhor. E, por isto mesmo, este trabalho se constitui numa tentativa de contribuir para o sucesso do Controle Interno do Tribunal de Justiça, enquanto unidade responsável pela fiscalização do patrimônio e sua gestão, que necessita ser mais eficiente, eficaz e efetiva na sua contribuição para com a Administração, atuando com mais precisão e gerando informações úteis e de qualidade para todos os seus usuários.

O problema desse estudo, portanto, configura-se em identificar a necessidade de criação de um manual de auditoria, com objetivo maior de estabelecer padrões de procedimentos a serem implementados pelo Controle Interno, pelas equipes de auditoria do Tribunal de Justiça de Rondônia, de forma a dar como resultado informações fidedignas, confiáveis, gerando relatórios de qualidade e precisão técnica, já que os atuais relatórios resultantes das inspeções e verificações realizadas necessitam sobremaneira melhorar em qualidade e rigor técnicos.

Aqui lembramos que o controle interno no âmbito do Tribunal de Justiça, em atendimento ao previsto na Constituição Federal, tem como finalidade de promover o necessário auxílio técnico ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo Estadual, por meio do

Tribunal de Contas do Estado, sendo tal competência consagrada nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal, além de subsidiar o Gestor com informações com qualidade na tomada de decisões.

Portanto, este trabalho se justifica na real necessidade do Controle Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, em buscar cada vez mais a qualidade nas informações fornecidas. Sabemos que um dos grandes empecilhos com a qual a Contabilidade Pública se depara é a visão limitada de grande parte de seus usuários, dentre os quais os gestores públicos, os quais entendem esta Contabilidade como mero instrumento escritural para atendimento de exigência legal.

Muito além disto, a Contabilidade da qual advêm informações úteis representa o instrumental necessário para o planejamento e acompanhamento da execução da gestão pública, de modo a subsidiar seus usuários com informações para a administração dos recursos e o cumprimento de sua missão institucional, enquanto entidade que busca a satisfação das necessidades coletivas.

O Estado tem por finalidade a promoção do bem comum da coletividade, visando sempre ao interesse público.¹

A doutrina italiana distingue os interesses primários e secundários do Estado. O primeiro, por evidente, é o bem-estar da coletividade, enquanto o segundo é subentendido como o da pessoa jurídica estatal. Na busca do bem comum, o Estado cria, organiza e mantém vários serviços, chamados “serviços públicos”, como saúde, educação, segurança, transporte, energia elétrica, telefonia, prestação jurisdicional etc., no sentido de cumprir as suas finalidades e realizar sua missão fundamental.

Segundo Heilio Kohama (2006), “a Administração Pública executa o Serviço Público porque considera indispensável à sociedade a sua existência e funcionamento, depreendendo-se daí o princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, em que a Administração Pública se sujeita ao dever de continuidade da

1 Para Hely Lopes Meirelles, interesse público é “a aspiração de uma coletividade para a obtenção de um bem, de uma atividade ou de um serviço de fruição geral”.

prestação dos serviços públicos”². Fica claro, portanto, o sentido de sobrevivência e consequentemente a necessidade de qualificar cada vez mais sua atuação, seus serviços de forma a atender a sociedade com informações com qualidade, confiáveis e justificar o sentido de sua existência. Ressalte-se o que diz Celso Antonio Bandeira de Melo: “O interesse público que à administração incumbe zelar, encontra-se acima de quaisquer outros e, para ela, tem o sentido de dever, de obrigação. É obrigada a desenvolver atividade contínua, compelida a perseguir suas finalidades públicas.”³

Contudo, carece aos administradores públicos e respectivos administrados, todos estes a serviço da sociedade, a consciência do zelo do interesse e patrimônio públicos, para que juntos trabalhem na busca de um denominador comum: uma sociedade atendida com serviços de qualidade em contrapartida aos impostos que paga. Assim diz Heraldo da Costa Reis: “O noticiário da imprensa se farta revelando o mau comportamento de agentes públicos, administrativos e políticos, que utilizam os bens públicos como se fossem suas propriedades.”⁴

Cabe a nós, como profissionais atuantes na área governamental, buscar instrumentos de mudança para a melhoria de nossa sociedade, trazendo informações coerentes, precisas, confiáveis, com a qualidade necessária para dispor os tomadores de decisões de elementos que lhes propiciem a eficiência e eficácia no processo decisório.

3. INFORMAÇÕES FORNECIDAS: QUALIDADE FUNDAMENTAL

As organizações industriais, comerciais, de serviços, governamentais, produzem produtos e realizam prestação de serviços com o objetivo de atender a expectativa de seus clientes/usuários.

2 KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública. Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 1993.

3 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Elementos de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

4 REIS, Heraldo da Costa. Princípios Fundamentais e a Lei 4.320/64 - Revista Brasileira de Contabilidade-n.100º, julho/agosto 1996, p. 30.

Esta visão cria a figura do binômio “fornecedor/Cliente”, que deve ser estudado em termos de seus processos e resultados integrantes.

Para que haja qualidade no binômio “fornecedor/cliente”, há necessidade de ocorrer qualidade em seus processos e resultados, o que acarreta a elaboração, por parte de ambos, de especificações de caráter técnico-operacional e administrativo.

Nos tempos atuais, ficar sem informação significa parar no tempo, perder tempo, não evoluir e, conseqüentemente, perder as melhores oportunidades de crescimento. Tê-la sem qualidade significa caminhar por uma estrada sem fim, que impede de chegarmos com eficiência e eficácia ao fim desejado, dificultando ao Gestor a tomada de decisão com informações necessárias para o estabelecimento de possíveis soluções.

Segundo Heraldo da Costa Reis (1993), informações contábeis com respostas claras e precisas às questões relevantes para o controle, avaliação de desempenho e tomada de decisões, contidas com a transparência necessária, constituem-se em peça-chave para o exercício da auditoria interna.

A busca pela qualidade em uma entidade passa por um sistema fundamental – o Sistema de Informações – já que este é a base de tomada de decisões, assim como o sistema articulador dos demais subsistemas. Neste sentido, a qualidade nas informações que fluem nas organizações é imprescindível ao sucesso e alcance de suas metas, à qualidade dos seus serviços.

O conceito de Qualidade, enquanto esforço sistemático da organização para uma sintonia com os clientes, cristaliza a ideia de aspirações, satisfações, vontades, expectativas atendidas e não atendidas dos clientes das Entidades da administração pública, informações estas que devem estar registradas e mensuradas nos sistemas de informações contábeis-gerenciais, na medida em que o sucesso organizacional depende do atendimento dessas aspirações. Marques e Mirshawka afirmam:

... conseqüentemente, definir o cliente, tendo-o constantemente em mira, contribui decisivamente não só para a consistência das ações mas para o nível de

qualidade que se possa alcançar. Entretanto, o conceito de QUALIDADE tem conotações mais amplas, não se restringindo ao fazer bem feito. Ele também diz respeito às aspirações de contínuo aperfeiçoamento, de realização humana no trabalho, por parte daquele que faz sob a ótica de seus inter-relacionamentos, seja através dos produtos de suas atividades, seja por intermédio de seus contatos humanos e sociais.⁵

O Controle Interno constantemente se depara com sistemas de informações, dentre eles, o Sistema de Informações Contábeis, sendo dever do auditor avaliar estes sistemas em termos de qualidade, de forma a atestar a confiabilidade ou não das informações que analisa no decorrer das auditorias.

Para o professor Heraldo da Costa Reis (1993), a função da auditoria, em qualquer entidade, está relacionada com a verificação do cumprimento das obrigações, da execução dos programas de trabalho, da veracidade das informações geradas pela contabilidade, bem como a prevenção de danos ou prejuízos ao patrimônio da entidade, assim como é sua preocupação os controles de toda natureza mantidos pela administração. Portanto, mais uma vez ressalte-se a qualidade que deve conter as informações geradas pelas unidades auditadas, uma das bases da Auditoria Interna, a qual por sua vez, ao gerar resultados materializados por meio de relatórios de auditoria, necessita atentar para a qualidade da informação gerada.

Heraldo da Costa Reis (1993) ainda ressalta que a preocupação da auditoria contábil deve concentrar-se na qualidade da informação, já que esta como ponto-chave pode induzir o seu usuário, interno e externo, a certas decisões, muitas vezes, de consequências desastrosas, sendo a essência da informação, portanto, o núcleo da atenção do auditor.

Importante ressaltar que o Sistema de Informações Contábeis é o centro vital de qualquer organização, é a espinha dorsal do Controle Interno e, como tal, deve fornecer os elementos necessários às práticas de auditoria.

5 MARQUES, Juracy C. & MIRSHAWKA, Victor. Luta Pela Qualidade: A Vez do Brasil – Ênfase No Setor Público. Rio de Janeiro: Makron Books, 1993, p. 137.

Percebemos a inexistência de um controle preciso e eficaz do patrimônio em grande parte das Entidades Públicas, seja por questões culturais ou conhecimentos deficitários, tomamos conhecimento de noticiários constantes reveladores do mau comportamento de agentes públicos, administrativos e políticos, que se utilizam indevidamente dos bens públicos, sem que a Contabilidade cumpra com o objetivo expresso e determinado no art. 83, da Lei 4.320/64, que prescreve: “Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.”

Pelos dados oriundos do sistema de informações contábeis, permite-se ao Gestor Público redirecionar suas ações e corrigir suas metas quando evidenciados desvios que onerem demasiadamente o Patrimônio Público, assim como ao auditor cabe analisar a veracidade e confiabilidade de tais informações, ou seja, sua qualidade.

4. CONCEITOS BÁSICOS

Controles internos são práticas operacionais usadas para ajudar a Administração a garantir o alcance de seus objetivos. Os controles internos permitem que os departamentos de uma organização operem dentro da lei e de acordo com o planejado, e são ferramentas usadas no dia a dia pela gerência nos seus diversos níveis. Um controle interno pode ter como objetivo, por exemplo, diminuir os riscos de que dados incorretos sejam repassados aos escalões superiores, ou que bens pertencentes ao patrimônio da organização sejam perdidos ou furtados.

O conjunto coordenado dos métodos e medidas adotados com essas finalidades é denominado sistema de controle interno. O sistema de controle interno da organização como um todo abrange o plano de organização e todos os métodos e medidas de controle interno por ela estabelecidos, mas os controles internos específicos para determinada área ou função organizacional também constituem um sistema de controle interno (ex.: sistema de controle interno da área de informática, que abrange controles físico e lógico de acesso

a recursos computacionais, de alteração de códigos de programas, de detecção de violações de segurança etc.).

O ato de controlar está intimamente ligado ao de planejar. Dá retorno ao processo de planejamento e visa garantir que, na aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, seja na forma de produto ou de serviço. No caso da área pública, dentre os resultados a serem obtidos com os procedimentos de controle, enfatiza-se a garantia de que os aspectos legais estão sendo rigorosamente observados.

O conjunto de procedimentos de controle praticado internamente em qualquer organização pode perfeitamente ser comparado com aqueles que exercemos em nossa vida pessoal.

Cabe lembrar a regra que diz que, enquanto na iniciativa privada tudo pode ser feito desde que não caracterize descumprimento à lei, na administração pública deve ser feito tudo o que a lei determina, exigindo-se, neste caso, a implementação de controles mais rigorosos e sofisticados.

O controle caracteriza-se por qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas. Estas atividades, exercidas pelos diversos segmentos da estrutura organizacional, constituem os chamados controles internos.

Se considerarmos os objetivos dos controles internos, observa-se, em especial na área pública estatal, a existência de um conjunto de controles voltados a assegurar a obediência à legislação e às normas disciplinares: são os chamados controles formais. Os demais, identificados como controles substantivos, buscam garantir a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos, em termos quantitativos e qualitativos.

Dentre os vários conceitos existentes na literatura especializada, destaca-se aquele enunciado pelo Comitê de Procedimentos de

Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, o qual, por sua abrangência e ampla divulgação, acabou tornando-se referência internacional. Expressa este conceito:

O Controle Interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e fidelidade dos dados contábeis, desenvolver a eficiência nas operações e estimular o seguimento das políticas executivas prescritas.

Como se vê, trata-se de uma conceituação bastante abrangente em que, de imediato, se constata que o controle interno não se refere apenas aos enfoques diretamente relacionados às funções de contabilidade e finanças, mas a todos os aspectos que envolvem as operações de uma organização.

Embora não mencionado de forma explícita no conceito, existe ainda outro aspecto básico que influenciará diretamente a qualidade do controle interno. Trata-se do fator “recursos humanos”, já que as políticas e os planos são implementados por pessoas, que utilizam ferramentas, como plano de organização, métodos e sistemas. Mesmo que existam políticas claramente estabelecidas, sistemas adequadamente planejados e outras formas pretendidas para as ações, a eficiência operacional estará comprometida se a organização não dispuser de um quadro de pessoal corretamente dimensionado, capaz, eficiente e motivado.

5. DISPOSITIVOS LEGAIS QUE TRATAM DO CONTROLE INTERNO

A Lei 4.320/64 que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, ainda exerce papel preponderante na orientação das atividades de planejamento e orçamento, contabilização, controle e prestação de contas do setor público no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 inseriu os enfoques de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na aplicação do

erário, surgindo daí a necessidade de uma nova dinâmica nessas atividades, já que aos administradores públicos, como gestores dos recursos, foi atribuída uma responsabilidade maior.

De Machado Jr. e Costa Reis, no livro “A Lei 4.320 comentada” (2006), publicado pelo Instituto Brasileiro de Apoio aos Municípios – Ibam, encontra-se o seguinte entendimento a respeito destes termos:

Eficiência – está relacionada a custo, à forma pela qual os meios são geridos. É a otimização dos recursos disponíveis, através da utilização de métodos, técnicas e normas, visando ao menor esforço e ao menor custo na execução das tarefas.

Eficácia – diz respeito ao atingimento de objetivos e metas. Sua preocupação é com resultados. Se uma organização tem claramente definidos seus objetivos e se estes são atingidos, dizemos que a organização é eficaz.

Efetividade – refere-se à preocupação da organização com seu relacionamento externo, sua sobrevivência e atingimento das necessidades sociais, pressupondo ainda certo grau de eficiência e eficácia.

Economicidade – refere-se aos prazos e condições nos quais são obtidos os recursos físicos, humanos e financeiros. Uma operação econômica pressupõe recursos em qualidade, quantidade, menor custo e tempo hábil.

Muitas vezes a efetividade é utilizada como sinônimo de eficácia, quando se procura comparar os resultados alcançados com uma situação tida como ideal, medindo, portanto, o grau de consecução dos objetivos programados. Já a eficiência está relacionada à quantidade, ao tipo, ao custo e à qualidade dos recursos utilizados para atingir esses objetivos. A economicidade, por sua vez, concerne à consideração do custo dos recursos utilizados no processo, confrontando o que se paga por esses recursos com o que se deve pagar.

Fica claro que o fator que congrega esses conceitos diversos é o atingimento dos objetivos programados, o que pode ser melhor

percebido com a seguinte situação hipotética: se determinado departamento executa suas atividades sem erros, pode-se dizer que está operando com eficácia, pois está atingindo os objetivos para os quais foi constituído. Se, porém, além de produzir sem erros, procura estabelecer a relação mais apropriada entre o volume de trabalho e o tipo e qualidade dos recursos utilizados, diz-se que está sendo eficiente. Já a economicidade diz respeito à obtenção do menor custo possível em cada tarefa, sem prejuízo da qualidade.

Como parte das medidas direcionadas ao ajuste fiscal do país, o projeto destinado a estabelecer normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, acabou tendo prevalência, culminando com a sanção, em 4 de maio de 2000, da Lei Complementar n. 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com base no que dispõe o § 3º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a ser obrigatória a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública, inclusive com a implantação de sistema de custos, assim como a mesma lei, no inc. I de seu art. 59, determina o exercício da fiscalização sobre o atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Esse dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal está respaldado pelo art. 70 da Constituição Federal, que assim define:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Percebe-se que são mecanismos que farão que os preceitos ora comentados, inseridos na Constituição Federal, saiam da subjetividade e, gradativamente, passem a refletir exatamente o desempenho da Administração Pública na aplicação do erário.

Mais adiante a Carta Magna, em seu art. 74, estabelece:

I – Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como de aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício da sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Além dos conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, anteriormente comentados, cabe neste ponto abordar, também, outros princípios referenciados na Constituição Federal, para os quais se exigem mecanismos de controle voltados a verificar sua observância.

Reza o art. 37, da Constituição: “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoabilidade, moralidade, publicidade.”

Para Helly Lopes Meirelles:

São 12 regras básicas, de observância permanente e obrigatória para uma boa administração, sob as quais sustenta: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança

jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988; e os demais, embora mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal n. 9.784/99. Essa mesma norma diz que a Administração Pública deve obedecer aos princípios acima referidos.⁶

Os princípios são regramentos que surgem como bases para a interpretação das demais normas jurídicas, com a função de oferecer coerência e harmonia para o ordenamento jurídico. Havendo mais de uma norma num mesmo sentido, deve-se seguir aquela que mais se compatibiliza com os princípios estabelecidos e adotados pela Carta Magna.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 85-86.

o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.⁷

Através do **princípio da legalidade**, o administrador sujeita-se aos preceitos da lei e seu descumprimento ou não-aplicação em seus atos os tornam ineficazes, expondo seu autor às penas por infração ou responsabilidade disciplinar, civil ou criminal, conforme o caso. A legalidade no Direito Público é diferente da legalidade no Direito Privado.

O princípio da legalidade, no âmbito exclusivo da Administração Pública, significa que esta - ao contrário do particular, que pode fazer tudo que não seja proibido em lei - só poderá agir segundo as determinações legais.⁸

Celso Antônio Bandeira de Mello diz que “é o fruto da submissão do Estado à lei. É em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.”⁹

Quanto ao **princípio da moralidade**, Meirelles afirma: “a moralidade administrativa constitui hoje em dia, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública”¹⁰. Esse princípio está

7 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 902-903.

8 SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 3. Ed. São Paulo : Editora Malheiros, Outubro de 1998, ensina que: “A atividade administrativa deve ser desenvolvida nos termos da lei. A Administração só pode fazer o que a lei autoriza: todo ato seu há de ter base em lei, sob pena de invalidade. Resulta daí uma clara hierarquia entre a lei e o ato da Administração Pública que não seja concedido pela lei: o que a lei não lhe concede expressamente, nega-lhe implicitamente. Todo poder é da lei; apenas em nome da lei se pode impor obediência. Por isso, os agentes administrativos não dispõem de liberdade – existente somente para os indivíduos considerados como tais -, mas de competências, hauridas e limitadas na lei.

9 MELLO, Celso Antônio Bandeira. Ob. Cit.

10 MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. Cit.

diretamente relacionado à forma de administrar, cuja ênfase está em se fazer o melhor, observados os demais princípios e os padrões de comportamento convencionalmente aceitos pela comunidade.

A moralidade administrativa é princípio informador de toda a ação administrativa, sendo defeso ao administrador o agir dissociado dos conceitos comuns, ordinários, válidos atualmente e desde sempre, respeitadas as diferenças históricas, do que seja honesto, brioso, justo.

Honestidade, boa-fé, lealdade, moderação, discrição, sinceridade e, ainda, a busca da eficiência e da economicidade na gestão pública são fatores diretamente relacionados com a moralidade. Tem-se, pois, que de nada vale certo ato estar revestido das formalidades legais se atentar contra o interesse público e contra a economia do Estado.

Hely Lopes de Meirelles, sintetizando as lições de Maurice Hauriou, o principal sistematizador da teoria da moralidade administrativa, assim se manifesta:

A moralidade administrativa constitui hoje em dia, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública (Const. Rep., art. 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo a sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética

da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos – non omne quod licet honestum est. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para a sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum.

....

O certo é que a moralidade do ato administrativo, juntamente com a sua legalidade e finalidade, constituem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima.¹¹

O **princípio da impessoalidade ou finalidade** está diretamente relacionado com a finalidade dos atos da administração e, como os demais, tem sua raiz na legalidade. Visa assegurar que a investidura da função pública não seja afetada por qualquer tipo de sentimento que, de uma forma ou de outra, não permita que as relações sejam uniformes. No exercício da função pública, o compromisso deve ser exclusivo com os interesses do Estado e comprometidos com a defesa do interesse público, buscando sempre alcançar os fins prescritos pela legislação.

O princípio constitucional da impessoalidade está posto em nível constitucional no art. 5º, *caput*, parte inicial, em que consta que todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção de qualquer natureza.

Tal assertiva é válida, também, à administração pública, à qual é defeso infligir qualquer sorte de distinção restritiva ou privilégios, especialmente por força do *caput* do art. 37, que reza que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, *impessoalidade*, moralidade, publicidade e eficiência.

11 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 79-80.

Vejamos o sentido dado por Hely Lopes Meirelles à impessoalidade:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.¹²

Quanto ao **princípio da publicidade**, deve-se sempre lembrar que a razão de ser da administração pública é toda externa, pois é do interesse de todo o cidadão, enquanto contribuinte, conhecer o que nela se passa, o que se faz e o que possui. A Administração jamais maneja interesses, poderes ou direitos pessoais seus, daí por que deve agir com absoluta transparência.

Dessa forma, torna-se obrigatória a publicação de todos os contratos, atos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública, para poderem ocasionar efeito fora dos órgãos que os expedem, obtendo valor perante não apenas as partes, mas também a terceiros.

A doutrina nacional tem enfatizado que o Princípio da Publicidade tem seu natural campo de aplicação no Direito Administrativo. E, quando constitucionalistas a ele se referem, deriva da matriz constitucional um princípio administrativo, sempre reportando-se ao art. 37 da Carta Magna, com raras exceções.

Assim, José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 2000, p. 653) diz que: “A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.”

12 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 81.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (Direito Administrativo, Atlas, 1997, p. 68) ressalta a importância do asseguramento, pelo dispositivo constitucional, do direito de informação ao cidadão (com base no art. 5º, incs. XIV e XXXIII da CF/88) não só em face de interesse particular, mas, igualmente, em face dos interesses coletivos ou gerais, de modo a operar uma forma mais eficiente de controle popular da Administração Pública. Na mesma linha é o pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 1994, pág. 59)

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Apropriando-se do vocabulário do professor Eros Roberto Grau, ao observar que a análise da *eficiência* da Administração Pública adquiriu uma grande valoração para a sociedade e tornou-se um *valor cristalizado*, não é interessante à sociedade a manutenção de uma estrutura ineficiente. A cristalização deste valor ganhou normatividade, transformando-se em um princípio a ser observado por todo o ordenamento jurídico no que tange à Administração Pública.¹³

Entretanto, cumpre verificarmos como deve ser interpretado tal princípio. Deve ser atentado que o vocábulo *eficiência* sofre de várias acepções e que, ao ser cristalizado como princípio jurídico, receberá novas características, gerando, também, inúmeros conceitos do *princípio da eficiência*, os quais podem acabar sendo manipulados por conotações ideológicas e não jurídicas.

O princípio da razoabilidade e proporcionalidade, segundo Hely Lopes Meyrelles (2003:91), “pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com

13 GRAU, Roberto Grau. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1991, p.194-196.

lesão aos direitos fundamentais.” Afirma ainda que, a razoabilidade deve ser aferida segundo os “valores do homem médio”, como fala Lúcia Valle Figueiredo, em congruências com as posturas normais ou já adotadas pela Administração Pública.¹⁴

O princípio da ampla defesa e do contraditório, segundo a Constituição Federal assegura aos litigantes em geral, tanto na esfera administrativa quanto judicial, o direito à defesa, com os meios a ela inerentes. Ao falar-se de princípio da ampla defesa, na verdade está se falando dos meios para isso necessários, dentre eles, assegurar o acesso aos autos, possibilitar a apresentação de razões e documentos, produzir provas testemunhais ou periciais e conhecer os fundamentos e a motivação da decisão proferida.

A Lei existe para ser cumprida e observada, e quando esta é violada surge para o Estado o direito de punir o infrator, que poderá ter o seu *jus libertatis* cerceado, ou ainda perder os bens que conquistou no decorrer da vida. Mas, o direito de punir, *jus puniendi*, pressupõe o direito de defesa que deve ser amplo e irrestrito.

A Constituição Federal, no art. 5º, LV, assegura aos acusados e aos litigantes em geral, em processo judicial ou administrativo, o direito à ampla defesa e ao contraditório, com todos os recursos a ela inerentes. Apesar da clareza do Texto Constitucional, e da sua auto-aplicabilidade, norma de eficácia plena, alguns administradores ainda insistem em não lhe dar cumprimento.

O Estado deve punir o infrator, pois age em defesa da sociedade que, por meio de um contrato social, concedeu a este certos poderes, diferenciando-o das demais pessoas. Mas o contrato que foi celebrado não autoriza a presença do arbítrio, o uso da força desprovido de justificativa.

O contraditório tornou-se, a partir de 1988, a regra e não a exceção. O funcionário público tem o direito líquido e certo de exercer por meio de profissional devidamente qualificado a sua ampla defesa.

14 FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*, 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 50.

Ao administrador cabe cumprir a lei e não questioná-la. Caso entenda que a lei possua algum vício deve provocar o Poder Judiciário para que este se pronuncie a respeito da questão. Caso contrário, a lei produz todos os efeitos, ou como ensinam os romanos, *dura lex sed lex*, dura é a lei, mas é a lei.

O direito à ampla defesa impõe à autoridade o dever de fiel observância das normas processuais e de todos os princípios jurídicos incidentes sobre o processo.

Pelo princípio da **segurança jurídica** ou da estabilidade das relações jurídicas, impede-se a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas consolidadas. A invalidação dos atos administrativos somente é admitida se atender ao interesse público. Referido princípio está previsto no art. 2º, parágrafo único, inc. XIII, da Lei n. 9.784/99, que dispõe que a Administração Pública obedecerá ao critério de “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”

Helly Lopes Meirelles nos ensina ainda que o princípio da **segurança jurídica** é considerado como uma das vigas mestras da ordem jurídica, sendo, segundo J. J. Gomes Canotilho, um dos subprincípios básicos do próprio conceito do Estado de Direito.¹⁵

O **princípio da motivação** determina que a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão.

A motivação é uma exigência do Estado de Direito, ao qual é inerente, entre outros direitos dos administrados, o direito a uma decisão fundada, motivada, com explicitação dos motivos.

Sem a explicitação dos motivos, torna-se extremamente difícil sindicar, sopesar ou aferir a correção daquilo que foi decidido, por isso, é essencial que se apontem os fatos, as inferências feitas e os fundamentos da decisão.

15 J. J. CANOTILHO, *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991, p. 384.

A falta de motivação no ato discricionário abre a possibilidade de ocorrência de desvio ou abuso de poder, dada a dificuldade ou, mesmo, a impossibilidade de efetivo controle judicial, pois, pela motivação, é possível aferir a verdadeira intenção do agente.

Motivo é elemento do ato administrativo que, segundo a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, é definido como o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo, conceituando pressuposto de fato como conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato e pressuposto de direito como o dispositivo legal em que se baseia o ato.¹⁶

Motivação, por sua vez, corresponde à *exposição dos motivos*, conforme leciona Marcus Vinicius Corrêa Bittencourt e, portanto, não se assemelha ao conceito de motivo.¹⁷

O princípio da supremacia do interesse público, a finalidade da lei sempre será a realização do interesse público, entendido como o interesse da coletividade. Cada norma visa à satisfação de um determinado interesse público, mas a concretização de cada específico interesse público concorre para realização do interesse público em sentido amplo (interesse comum a todos os cidadãos).

O interesse público deve ser conceituado como interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade.

O simples fato do *princípio do interesse público* não ter sido objeto de catalogação expressa de parte do nosso legislador constituinte que, ao construir a redação do art. 37 da Constituição Federal, explicitou tão somente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo

16 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 16ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

17 BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. *Manual de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

as premissas constitucionais regentes da Administração Pública – não quer dizer que ele não tenha sido contemplado. Muito antes, pelo contrário, embora não haja referência específica, resta óbvio que sua adoção encontra implícita recepção em nosso ordenamento, assumindo, de igual parte, *status* constitucional, na medida em que, como vimos anteriormente, todas as ações adotadas pelo administrador público devem ter como motivação de fundo a obediência ao interesse da coletividade.

6. RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança institucional e cultural na gestão do dinheiro da sociedade. Através da introdução da restrição orçamentária na legislação pátria, rompe-se o liame da história político-administrativa da nação, não se aceitando mais o convívio com administradores irresponsáveis, que, em qualquer nível de governo, ao não tomarem os devidos cuidados nas suas administrações de hoje, eivam as futuras com mais impostos, menos investimentos ou mais inflação.

A lei coíbe a postura danosa de gestores que gerenciam cofres públicos gastando mais do que arrecadam, deixando dívidas para seus sucessores e assumindo compromissos que sabem, de aviso prévio, não poderão adimplir. Portanto, o aumento de gastos deve estar coligado e diretamente proporcional a uma fonte de financiamento correlata.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é a Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000, que disciplina os arts. 163 e 169 da Carta Política e objetiva ditar normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade da gestão fiscal. E assim, o cuidado na arrecadação das receitas e na realização das despesas públicas, donde se imputa ao administrador a conduta transparente e planejada.

O texto legal é aplicável a todos os entes da federação, tratando-se de uma Lei Complementar de caráter nacional. O dispositivo em

tela sofreu influências externas e internas que basilararam seu suporte fático, observa-se a influência externa na adoção de práticas de gestão fiscal bem sucedidas em outros ordenamentos jurídicos ou até mesmo organismos internacionais. Exemplifica-se isto com o código de boas práticas para transparência fiscal influenciado pelo Fundo Monetário Internacional, ou com regras singularizadas extraídas das lições dos Estados Unidos e da Nova Zelândia. Dos americanos, a referida lei adotou a limitação de empenho (*sequestration*) e a compensação (*pay as you go*), mecanismos oriundos de uma lei chamada *Budget Enforcement Act* (BEA – 1990). Da Nova Zelândia, veio o modelo de transparência que determina a publicação de diversos relatórios fiscais simplificados e enseja a participação da sociedade através do controle social. A legislação específica da Nova Zelândia foi o *Fiscal Responsibility Act* (1994). Internamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal coaduna com as reformas constitucionais, especialmente as emendas constitucionais da reforma administrativa (EC n. 19) e da reforma previdenciária (EC n. 20).

A proposta brasileira sobre a responsabilidade fiscal do gestor público, embora tenha sido inspiração nos atos estrangeiros referidos, na realidade trouxe um disciplinamento de caráter inovador e abrangente, visto que regulamentou não só diretrizes, metas e limites para a gestão fiscal, como também fixou uma gama de procedimentos para o administrador público, alcançando os três poderes do Estado, com normas sobre transparência e controle da gestão fiscal, estabelecendo, inclusive, sanções por infrações às disposições normativas.

Esta legislação complementar à Constituição é um verdadeiro código de procedimentos fiscais administrativos, tendo como premissa o estabelecimento de princípios balizadores para uma gestão fiscal responsável, em que são fixados limites para o endividamento público e para a expansão de despesas de caráter continuado, com a instituição de mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais, no sentido de ser alcançado o equilíbrio orçamentário entre receita e despesa.¹⁸

18 MILESKEI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 64.

7. PONTOS A SEREM OBSERVADOS NA ELABORAÇÃO DO MANUAL DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7.1. A responsabilidade dos dirigentes

Os dirigentes da entidade são responsáveis por garantir que os controles internos sejam implantados e funcionem de forma a auxiliar o alcance dos objetivos e metas organizacionais. Mudanças nas condições operacionais existentes podem acarretar a deterioração dos controles, e os responsáveis devem cuidar para que sejam feitas as adaptações necessárias para manter os riscos de erro ou irregularidade sempre dentro de limites aceitáveis.

7.2. A responsabilidade do controle interno

A Coordenação de Controle Interno (Auditoria Interna) deve fazer periodicamente uma avaliação independente da adequação dos controles e relatar os resultados à alta administração. A função de Auditoria Interna representa, por si só, um controle interno de análise e avaliação dos outros controles departamentais ou organizacionais. A Coordenação de Controle Interno examina a eficácia dos controles internos e faz recomendações específicas para o seu aprimoramento. Seus achados, comentários e recomendações, e a resposta dos responsáveis a esses comentários e recomendações, devem ser relatados às autoridades competentes.

7.3. Componentes do controle interno

O controle interno compreende em cinco componentes interrelacionados:

I - Controle do pessoal

O recurso mais importante em qualquer organização é o seu pessoal – seus atributos individuais, incluindo integridade, valores éticos e competência, e o ambiente em que ele opera. Os controles de pessoal são fundamentais para reduzir os riscos de ocorrência de erros e fraudes na organização. Os demais controles existentes (controles

físicos de proteção patrimonial, controles contábeis, etc.) são medidas de proteção importantes, mas ineficazes caso os controles internos de pessoal não estejam funcionando adequadamente.

II - Avaliação do risco

A entidade deve ter objetivos claramente definidos, compatíveis com seu orçamento, regimento interno e outras restrições envolvidas, e identificar os riscos que podem comprometer o alcance desses objetivos, para que estes possam ser minimizados a partir do estabelecimento de ações de controle.

III - Atividades de controle

Definidas as ações de controle necessárias para reduzir os riscos a níveis aceitáveis, a organização precisa estabelecer e divulgar as políticas e procedimentos que irão compor as suas atividades de controle.

IV - Informação e comunicação

Dando suporte às atividades de controle interno, existem os sistemas de informação e comunicação. Estes permitem que a entidade capture e manipule a informação necessária para conduzir, gerenciar e controlar suas operações.

V - Monitoramento

O processo de controle interno deve ser monitorado, e as modificações necessárias efetuadas tempestivamente. Dessa forma, o sistema pode se adaptar às mudanças internas e externas que venham a surgir, mantendo sempre os riscos de erros e fraudes em um nível aceitável.

7.4. Características básicas de um bom sistema de controle interno

O sistema de controle interno da entidade, para ser eficaz e proteger adequadamente seus recursos, precisa contemplar os seguintes elementos:

- Autorizações, aprovações e conferências adequadas;
- Registros apropriados e oportunos de transações;
- Restrição ao acesso e utilização de recursos;
- Inventário periódico de bens e valores;
- Definição precisa de responsabilidades, compatível com a autoridade dos cargos;
- Segregação de funções;
- Formação e treinamento de pessoal, com acompanhamento e avaliação de desempenho;
- Férias obrigatórias e rodízio de funções;
- Políticas e orientações (organogramas, planos de cargos e salários, manuais de serviços, planos de contas) bem documentados e divulgados;
- Procedimentos e rotinas bem documentados;
- Auditoria interna vinculada à alta administração;
- Guarda e organização de dados e documentos.

7.5. A documentação dos controles internos

Os procedimentos de controle interno devem ser documentados de forma clara e num nível de detalhamento adequado, e precisam ser atualizados sempre que mudanças no ambiente de controle exijam sua adaptação. A boa documentação das políticas e procedimentos de controle é um fator fundamental para garantir que as medidas de proteção sejam aplicadas corretamente. Esses documentos servem para orientar os funcionários e padronizar as atividades, reduzindo, conseqüentemente, os riscos de ocorrência de erros e omissões.

Infelizmente, em muitos órgãos e entidades da Administração Pública essa documentação não existe, ou não é atualizada como deveria. A equipe de auditoria deve procurar detectar as áreas mais críticas e vulneráveis que devam ser objeto de determinação

no sentido da criação ou atualização dos documentos contendo os procedimentos de controle pertinentes.

7.6. Técnicas para avaliação dos controles

As técnicas mais apropriadas para a avaliação dos controles internos de uma entidade ou departamento são:

- observação pessoal (direta);
- entrevistas;
- questionários;
- fluxogramas ou mapas de processos;
- exame dos trabalhos realizados pela Auditoria Interna.

I - Observação pessoal

Esta técnica é especialmente importante para se avaliar se o sistema de controle realmente funciona como previsto. Funcionários podem ou não seguir as instruções (muitas vezes os regulamentos e diretrizes da entidade podem ser considerados muito rígidos ou burocratizados, e ignorados completamente). A equipe de auditoria deve procurar observar se os servidores estão realmente colocando em prática os procedimentos de controle estabelecidos (por exemplo, a observação do ambiente de trabalho pode permitir a constatação de que as senhas individuais de acesso a um sistema computacional não estão sendo mantidas em sigilo como previsto, sendo utilizadas indistintamente por todos os componentes de uma repartição).

II- Entrevistas e questionários

A equipe de auditoria deve criar, na fase de planejamento, um plano de entrevistas e/ou questionários envolvendo os principais agentes responsáveis pelos processos e contratos da unidade auditada. As perguntas devem ser elaboradas de forma a extrair o máximo de informação relevante no tempo disponível, devendo ser ajustadas, ao longo da entrevista, em função das respostas e das reações não-verbais dos entrevistados.

III – Fluxogramas ou mapas de processos

O mapa de processo é a representação de um processo de trabalho por meio de um diagrama que contém a sequência de passos necessários para se criar produtos ou serviços. Um processo corresponde a uma sequência ordenada de etapas de trabalho, podendo ser decomposto em atividades específicas, medidas, modeladas e aprimoradas, bem como redesenhadas completamente.

A técnica de mapeamento de processo fornece uma representação gráfica das operações em análise, evidenciando a sequência de atividades, os atores envolvidos, os prazos fixados e o fluxo de documentos.

O diagrama do mapa de processo pode ter diversos graus de detalhamento, segundo o propósito para o qual ele é elaborado. As principais informações que ele deve fornecer são:

- Descrição das atividades;
- Pontos de tomada de decisão;
- Movimentos de informação e de documentos;
- Pontos de controle;
- Prazos;
- Documentos e relações entre as diversas etapas do processo.

IV- Exame dos trabalhos realizados pela auditoria interna

Ao avaliar os controles internos da organização como um todo, ou os controles específicos de uma área ou departamento, a equipe de auditoria deve proceder a uma análise dos trabalhos efetuados pela Auditoria Interna naquela área. Esse exame permite obter-se uma ideia geral de como os controles internos estão estruturados, quais seus pontos fortes e vulnerabilidades, e como a Auditoria Interna tem atuado para aprimorá-los. A análise dos relatórios, recomendações e acompanhamentos realizados pela Auditoria Interna pode ajudar a

equipe a estabelecer prioridades e a determinar o grau de abrangência e profundidade da análise a ser efetuada nos controles da entidade.

7.7. Avaliação dos controles internos

As imperfeições ou deficiências no controle interno podem consistir tanto da *omissão de medidas essenciais de controle* quanto da *aplicação inadequada dessas medidas*. Isto é, a existência de uma rotina adequada e bem documentada para o processo de aquisição (abrangendo todos os passos de requisição, pedido, previsão dos recursos financeiros, etc.), não significa que na prática essa rotina é aplicada.

É importante levar em conta que a inexistência de uma medida de controle interno normalmente usada para prevenir determinado tipo de erro não significa necessariamente uma imperfeição; outras medidas de controle podem estar sendo usadas para reduzir as possibilidades de erro. Dessa forma, ao identificar a ausência de um controle indicado neste documento, a equipe de auditoria deve investigar sobre a existência e natureza de qualquer outro controle que pudesse desempenhar a mesma função.

A equipe de auditoria deve adotar uma postura crítica ao avaliar os controles, tentando identificar situações nas quais eles poderiam falhar, e, conseqüentemente, permitir a ocorrência de operação errônea, não autorizada ou inadequada.

O desempenho de um determinado processo pode ser medido segundo os critérios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Para se avaliar o desempenho do sistema de controle interno da entidade auditada, na área específica de licitações e contratos, serão adotados os critérios de *economicidade* (custo mínimo sem comprometimento da qualidade), *eficácia* (grau de alcance dos objetivos de controle, ou seja, real capacidade dos controles internos de prevenir erros e corrigir aqueles que venham a ocorrer) e *efetividade* (relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram o estabelecimento dos controles, ou seja, entre o impacto previsto e real das atividades de controle interno).

7.8. Avaliação dos controles sob o ponto de vista da economicidade

Os controles internos na área de licitações e contratos deverão ser classificados, do ponto de vista da economicidade, como:

- de alta economicidade: quando assumir-se que o sistema de controle interno atua a um custo mínimo, sem comprometimento da qualidade;

- de média economicidade: quando forem detectadas oportunidades pontuais de redução do custo do controle (tais como eliminação de múltiplas instâncias de aprovação, ou de duplicidade de tarefas), que deverão ser objeto de recomendação no Relatório de Auditoria;

- ou de baixa economicidade: quando for verificada a existência de práticas de controle antieconômicas, que onerem injustificadamente o processo controlado (por exemplo, funcionários designados exclusivamente para executar funções de controle que poderiam estar sendo desempenhadas pelos próprios responsáveis pelas atividades controladas, sem prejuízo para a qualidade do controle; desperdícios significativos de recursos, tais como a aquisição de um *software* sofisticado de segurança de sistemas para proteger o acesso a computadores que não armazenam dados sigilosos ou críticos para a organização, e assim por diante).

7.9. Avaliação dos controles sob o ponto de vista da eficácia

Na avaliação da eficácia, é verificado se os controles internos estabelecidos realmente funcionam como planejado. Funcionários podem ignorar instruções ou eliminar procedimentos importantes por considerá-los muito burocratizantes. A equipe deve procurar saber, com base na lista de verificações, por meio de entrevistas, da observação do ambiente de trabalho, da análise de uma amostra de documentos e dos trabalhos realizados pela Auditoria Interna, e de outros testes aplicáveis, se os funcionários estão ou não praticando os controles internos estabelecidos.

Depois da avaliação dos controles do ponto de vista da eficácia, estes devem ser classificados como:

- Controles sólidos: quando assumir-se que o sistema de controle interno existente está capacitado a prevenir, detectar e corrigir qualquer erro significativo nos processos licitatórios;

- Controles adequados: quando forem detectadas deficiências nos controles, mas de modo geral esses demonstrarem ser suficientes para prevenir os erros mais significativos e acusar os que venham a ocorrer;

- Controles insuficientes: quando identificar-se a ausência ou ineficácia dos controles, e, conseqüentemente, alto risco de ocorrência de falhas e erros.

7.10 A avaliação dos controles internos sob o ponto de vista da efetividade

A *efetividade* do controle é uma medida da relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram o estabelecimento dos controles – ou seja, entre o impacto previsto e real das atividades de controle.

A efetividade representa um dos aspectos do desempenho e envolve componentes como custo, tempo por tarefa, satisfação do cliente, demanda atendida etc. Ela está relacionada ao conceito de gestão voltada para resultados qualitativos e quantitativos. Do ponto de vista dos controles internos na área de licitações e contratos, a avaliação do desempenho pode contemplar, entre outras, as seguintes questões:

- a) Os “clientes” (setores que fizeram a solicitação de aquisição do bem ou serviço) normalmente ficam satisfeitos com o objeto contratado? (Uma resposta negativa pode indicar, por exemplo, uma deficiência nos controles destinados a assegurar o bom desempenho das etapas de pesquisa de mercado e de elaboração das especificações técnicas do objeto).

- b) O tempo médio entre a solicitação e a efetiva contratação do objeto licitado é razoável ? (Exemplo: A maioria dos processos

licitatórios de uma entidade está levando mais que oito meses até a sua conclusão. Ao investigar o motivo de um prazo tão dilatado, a equipe de auditoria chega à conclusão de que os principais motivos de atraso dizem respeito a um grande número de recursos nas fases de habilitação e julgamento, de impugnações de edital, e de modificações que afetam a formulação das propostas. Esses problemas representam indícios de que os controles internos relativos às etapas de definição do objeto, definição das especificações técnicas e análise jurídica do instrumento convocatório, entre outros, não estão funcionando a contento).

c) Existem pontos onde o trabalho sofre atrasos, documentos são extraviados, ou processos ficam parados aguardando o parecer de um funcionário? (Exemplo: Falhas nos controles de organização e guarda de documentos podem atrasar a publicação ou impedir a divulgação de avisos de licitação, prejudicando a tempestividade ou a legalidade dos procedimentos licitatórios).

d) Existem falhas de interação entre atividades ou falhas de comunicação? (Esse tipo de falha pode acarretar, por exemplo, que alguns editais não sejam examinados pelo serviço jurídico antes da instauração da licitação).

e) Existem múltiplas instâncias de aprovação que estejam atrasando o processo? (O excesso de burocracia pode, por exemplo, acarretar a existência de diversas aquisições com dispensa por situação emergencial, apenas por não ter sido possível instaurar processo licitatório a tempo).

f) Foram identificadas atividades que apresentam alto índice de falhas/erros? (Por exemplo, vários editais deixaram de apresentar no preâmbulo os elementos previstos no art. 40 da Lei de Licitações).

A avaliação dos controles do ponto de vista da efetividade deve levar à classificação dos controles em:

- **Controles de alta efetividade:** quando a maioria das questões de desempenho acima listadas (e outras propostas pela equipe de auditoria) apresentar uma

resposta favorável em relação ao desempenho das atividades concernentes à área auditada;

➤ **Controles de média efetividade:** quando parte das questões de desempenho acima listadas (e outras propostas pela equipe de auditoria) demonstrar a existência de deficiências/oportunidades para melhoria do desempenho, mas o sistema como um todo apresentar um nível de desempenho razoável;

➤ **Controles de baixa efetividade:** quando as questões de desempenho acima listadas (e outras propostas pela equipe de auditoria) indicarem um nível insatisfatório de desempenho, e a necessidade de uma revisão completa do sistema de controle interno existente.

8. REGULAMENTAÇÃO DA AUDITORIA PELO CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE

No âmbito do Conselho Federal de Contabilidade – CFC, a Resolução n. 986/03 trata da atividade e dos procedimentos de Auditoria Interna Contábil, doravante denominada Auditoria Interna. A Auditoria Interna é exercida nas pessoas jurídicas de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

A Auditoria Interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos.

A atividade da Auditoria Interna está estruturada em procedimentos, com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento

dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio da recomendação de soluções para as não-conformidades apontadas nos relatórios.

8.1. Papéis de trabalho

A Auditoria Interna deve ser documentada por meio de papéis de trabalho, elaborados em meio físico ou eletrônico, que devem ser organizados e arquivados de forma sistemática e racional.

Os papéis de trabalho constituem documentos e registros dos fatos, informações e provas, obtidos no curso da auditoria, a fim de evidenciar os exames realizados e dar suporte à sua opinião, críticas, sugestões e recomendações.

Os papéis de trabalho devem ter abrangência e grau de detalhe suficientes para propiciarem a compreensão do planejamento, da natureza, da oportunidade e da extensão dos procedimentos de Auditoria Interna aplicados, bem como do julgamento exercido e do suporte das conclusões alcançadas.

Análises, demonstrações ou quaisquer outros documentos devem ter sua integridade verificada sempre que forem anexados aos papéis de trabalho.

8.2. Fraude e erro

A Auditoria Interna deve assessorar a administração da entidade no trabalho de prevenção de fraudes e erros, obrigando-se a informá-la, sempre por escrito, de maneira reservada, sobre quaisquer indícios ou confirmações de irregularidades detectadas no decorrer de seu trabalho.

O termo “fraude” aplica-se a ato intencional de omissão e/ou manipulação de transações e operações, adulteração de documentos, registros, relatórios, informações e demonstrações contábeis, tanto em termos físicos quanto monetários.

O termo “erro” aplica-se a ato não intencional de omissão, desatenção, desconhecimento ou má interpretação de fatos na

elaboração de registros, informações e demonstrações contábeis, bem como de transações e operações da entidade, tanto em termos físicos quanto monetários.

8.3. Planejamento da auditoria interna

O planejamento do trabalho da Auditoria Interna compreende os exames preliminares das áreas, atividades, produtos e processos, para definir a amplitude e a época do trabalho a ser realizado, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela administração da entidade.

O planejamento deve considerar os fatores relevantes na execução dos trabalhos, especialmente os seguintes:

a) o conhecimento detalhado da política e dos instrumentos de gestão de riscos da entidade;

b) o conhecimento detalhado das atividades operacionais e dos sistemas contábil e de controles internos e seu grau de confiabilidade da entidade;

c) a natureza, a oportunidade e a extensão dos procedimentos de auditoria interna a serem aplicados, alinhados com a política de gestão de riscos da entidade;

d) a existência de entidades associadas, filiais e partes relacionadas que estejam no âmbito dos trabalhos da Auditoria Interna;

e) o uso do trabalho de especialistas;

f) os riscos de auditoria, quer pelo volume ou pela complexidade das transações e operações;

g) o conhecimento do resultado e das providências tomadas em relação a trabalhos anteriores, semelhantes ou relacionados;

h) as orientações e as expectativas externadas pela administração aos auditores internos;

i) o conhecimento da missão e objetivos estratégicos da entidade.

O planejamento deve ser documentado e os programas de trabalho formalmente preparados, detalhando-se o que for necessário à compreensão dos procedimentos que serão aplicados, em termos de natureza, oportunidade, extensão, equipe técnica e uso de especialistas.

Os programas de trabalho devem ser estruturados de forma a servir como guia e meio de controle de execução do trabalho, devendo ser revisados e atualizados sempre que as circunstâncias o exigirem.

8.4. Riscos da auditoria interna

A análise dos riscos da Auditoria Interna deve ser feita na fase de planejamento dos trabalhos; estão relacionados à possibilidade de não se atingir, de forma satisfatória, o objetivo dos trabalhos. Nesse sentido, devem ser considerados, principalmente, os seguintes aspectos:

a) a verificação e a comunicação de eventuais limitações ao alcance dos procedimentos da Auditoria Interna, a serem aplicados, considerando o volume ou a complexidade das transações e das operações;

b) a extensão da responsabilidade do auditor interno no uso dos trabalhos de especialistas.

8.5. Procedimentos da auditoria interna

Os procedimentos da Auditoria Interna constituem exames e investigações, incluindo testes de observância e testes substantivos, que permitem ao auditor interno obter subsídios suficientes para fundamentar suas conclusões e recomendações à administração da entidade.

Os testes de observância visam à obtenção de razoável segurança de que os controles internos estabelecidos pela administração estão em efetivo funcionamento, inclusive quanto ao seu cumprimento pelos funcionários e administradores da entidade. Na sua aplicação, devem ser considerados os seguintes procedimentos:

a) **inspeção** – verificação de registros, documentos e ativos tangíveis;

b) **observação** – acompanhamento de processo ou procedimento quando de sua execução;

c) **investigação** e confirmação – obtenção de informações perante pessoas físicas ou jurídicas conhecedoras das transações e das operações, dentro ou fora da entidade.

Os testes substantivos visam à obtenção de evidência quanto à suficiência, exatidão e validade dos dados produzidos pelos sistemas de informação da entidade.

As informações que fundamentam os resultados da Auditoria Interna são denominadas de “evidências”, que devem ser suficientes, fidedignas, relevantes e úteis, de modo a fornecer base sólida para as conclusões e recomendações à administração da entidade.

O processo de obtenção e avaliação das informações compreende:

I – a obtenção de informações sobre os assuntos relacionados aos objetivos e ao alcance da Auditoria Interna, devendo ser observado que:

a) a informação suficiente é aquela que é factual e convincente, de tal forma que uma pessoa prudente e informada possa entendê-la da mesma forma que o auditor interno;

b) a informação adequada é aquela que, sendo confiável, propicia a melhor evidência alcançável, por meio do uso apropriado das técnicas de Auditoria Interna;

c) a informação relevante é a que dá suporte às conclusões e às recomendações da Auditoria Interna;

d) a informação útil é a que auxilia a entidade a atingir suas metas.

II – a avaliação da efetividade das informações obtidas, mediante a aplicação de procedimentos da Auditoria Interna, incluindo testes substantivos, se as circunstâncias assim o exigirem.

O processo deve ser supervisionado para alcançar razoável segurança de que o objetivo do trabalho da Auditoria Interna está sendo atingido.

Devem ser adotados procedimentos adequados para assegurar que as contingências ativas e passivas relevantes - decorrentes de processos judiciais e extrajudiciais, reivindicações e reclamações, bem como de lançamentos de tributos e de contribuições em disputa, - foram identificadas e são do conhecimento da administração da entidade.

No trabalho da Auditoria Interna, quando aplicável, deve ser examinada a observância dos Princípios Fundamentais de Contabilidade, das Normas Brasileiras de Contabilidade e da legislação tributária, trabalhista e societária, bem como o cumprimento das normas reguladoras a que estiver sujeita a entidade.

8.6. Amostragem

Ao determinar a extensão de um teste de auditoria ou um método de seleção de itens a serem testados, podem ser empregadas técnicas de amostragem.

Ao usar método de amostragem, estatística ou não, deve ser projetada e selecionada uma amostra que possa proporcionar evidência de auditoria suficiente e apropriada.

8.7. Processamento eletrônico de dados – PED

A utilização de processamento eletrônico de dados pela entidade requer que exista, na equipe da Auditoria Interna, profissional com conhecimento suficiente sobre a tecnologia da informação e os sistemas de informação utilizados.

O uso de técnicas de Auditoria Interna, que demandem o emprego de recursos tecnológicos de processamento de informações, requer que exista na equipe da Auditoria Interna profissional com conhecimento suficiente de forma a implementar os próprios procedimentos ou, se for o caso, orientar, supervisionar e revisar os trabalhos de especialistas.

8.8. Normas relativas ao relatório da auditoria interna

O relatório é o documento pelo qual a Auditoria Interna apresenta o resultado dos seus trabalhos, devendo ser redigido com objetividade e imparcialidade, de forma a expressar, claramente, suas conclusões, recomendações e providências a serem tomadas pela administração da entidade.

O relatório da Auditoria Interna deve abordar, no mínimo, os seguintes aspectos:

- a) o objetivo e a extensão dos trabalhos;
- b) a metodologia adotada;
- c) os principais procedimentos de auditoria aplicados e sua extensão;
- d) eventuais limitações ao alcance dos procedimentos de auditoria;
- e) a descrição dos fatos constatados e as evidências encontradas;
- f) os riscos associados aos fatos constatados;
- g) as conclusões e as recomendações resultantes dos fatos constatados.

O relatório da Auditoria Interna deve ser apresentado a quem tenha solicitado o trabalho ou a quem este autorizar, devendo ser preservada a confidencialidade do seu conteúdo.

A Auditoria Interna deve avaliar a necessidade de emissão de relatório parcial, na hipótese de constatar impropriedades/irregularidades/ilegalidades que necessitem providências imediatas da administração da entidade, e que não possam aguardar o final dos exames.

9. CONCLUSÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso – TCC é uma tentativa de apresentar contribuição para a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços executados e fornecidos pelo Controle Interno do Tribunal de Justiça de Rondônia, no âmbito da fiscalização interna, com uma proposta de elaboração de um manual de procedimentos de auditoria, com o objetivo de gerar informações úteis e com qualidade, que possam subsidiar a tomada de decisões aos gestores, no sentido de auxiliá-los na busca de uma gestão de qualidade.

Realizar auditorias é uma tarefa muito difícil em qualquer entidade e, por si só, gera conflitos ainda maiores caso não se forneçam informações precisas, confiáveis e úteis. Há a necessidade dos técnicos estarem constantemente atualizando os seus conhecimentos, métodos de auditoria, aperfeiçoando procedimentos, em suma, buscando sempre a qualificação dos serviços ofertados aos gestores do Tribunal de Justiça e como apoio ao Controle Externo.

Uma entidade para dar respostas à sociedade do motivo de sua existência e para continuar existindo tem que mostrar sua fatia de contribuição para o bem-estar da comunidade, tem que se mostrar útil pelos serviços que presta e produtos que oferece, ou estará fadada a uma regressão que a tornará maléfica à sociedade. O desenvolvimento organizacional deve ser constante, por meio de ferramentas que visem ao seu crescimento e a sua eficiência contínua, como a qualidade, de forma a justificar sua própria existência na satisfação das necessidades de quem a procura.

Com fundamento na revisão de literatura a que procedemos, podemos concluir que, uma vez desejando melhorar a qualidade dos serviços postos à disposição da sociedade, a Entidade Pública tem que começar buscando a qualidade nos seus recursos internos, materiais e humanos, dentre eles, as informações geradas que, por sua vez, possuem diversos subsistemas para atendimento a diversos usuários internos e externos, entre eles o subsistema de informações contábeis. Para chegarmos à qualidade no subsistema de informações contábeis,

acentuamos a verdadeira importância de cada um dos atributos que deve constituir a informação contábil a ser gerada dentro de sistemas organizacionais, que representam a Administração dos Recursos Públicos, para que seja qualitativa e produza os resultados esperados na entidade, influenciando na tomada de decisões sem quebrar a neutralidade que deve existir, assim como permitindo o fornecimento de informações fidedignas aos órgãos fiscalizadores, no nosso caso, o Tribunal de Contas do Estado que exerce o Controle Externo no âmbito do Estado de Rondônia.

É preciso entender que a Administração Pública está inserida num sistema governamental que necessita de modificações urgentes, de forma a tornar-se qualitativamente acessível àqueles que não só merecem, mas devem avaliar o seu desempenho, já que tem sua existência justificada naqueles que utilizam seus serviços: o público, a comunidade.

Esta melhoria qualitativa iniciar-se-ia ofertando-se informações úteis, confiáveis, que expressem a veracidade, a clareza, a compreensão para todos os seus usuários, os quais não são, certamente, apenas técnicos ou administradores públicos, mas uma sociedade que se faz presente na ânsia pelo acesso a estas informações, quando, enquanto clientes externos diretos, deveriam estar a par da administração dos recursos e da execução dos gastos públicos, uma vez que tais recursos são oriundos dos tributos pagos - constituindo-se no investimento da sociedade no governo e aplicados para a plena satisfação dos anseios da comunidade - configurando-se no retorno deste investimento.

Dessa forma, que este trabalho técnico seja o princípio de um futuro, se não concretizado, pelo menos cuidadosamente pensado, pois muito ainda temos a pesquisar e caminhar em busca da qualificação. Mas é obvio que, com o interesse dos Gestores do Tribunal de Justiça, haverá uma reflexão sobre a atuação do Controle Interno, diante de um objetivo maior: o crescimento de nossa sociedade, contribua para a melhoria do bem-estar social, pois fiscalizar gastos não significa somente cumprir uma atividade constitucionalmente prevista, muito

além disto, significa zelar pelo patrimônio da sociedade, pelo interesse daqueles que justificam a existência do Estado e suas Instituições - a população.

10. BIBLIOGRAFIA

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. Manual de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CANOTILHO, J. J.. Direito Constitucional. Coimbra, Almedina, 1991.

BRASIL, Constituição da República Federativa do – Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. São Paulo: Editora Saraiva, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, Atlas, 1997.

_____. Direito Administrativo. 16ª ed. São Paulo, Atlas, 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de Direito Administrativo. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988. 2ª ed. São Paulo: Malheiros. 1991.

GUERRA, Evandro Martins. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública. 2ª ed. Revista e Ampliada. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2005.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública - Teoria e Prática. São Paulo: Editora Atlas, 1993.

MACHADO JR., José Teixeira e Heraldo da Costa Reis – A Lei 4.320/64 Comentada. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

MACHADO JR., José Teixeira e Heraldo da Costa Reis. A Lei 4.320/64 Comentada, com a Introdução de Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 30ª Edição, Rio de Janeiro: IBAM.

MARQUES, Juracy C. & MIRSHAWKA, Victor. Luta Pela Qualidade: A Vez do Brasil – Ênfase No Setor Público. Rio de Janeiro: Makron Books, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 15ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Elementos de direito administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais – 1981.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Malheiros, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILESKI, Hélio Saul. O Controle da Gestão Pública. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2003.

REIS, Heraldo da Costa. Auditoria Governamental, uma visão de qualidade. Revista de Administração Municipal (Vol. 40, n. 209). Rio de Janeiro; 1993.

REIS, Heraldo da Costa. Princípios Fundamentais e a Lei 4.320/64. Revista Brasileira de Contabilidade, n. 100º, julho/agosto 1996.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 3ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, Outubro de 1998.

TOLEDO JUNIOR, Flavio C. de. Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo. 3ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora NDJ, fevereiro de 2005.

SILVA JR. José Barbosa da (Coord.). Controles Internos Contábeis e alguns aspectos de Auditoria. Coordenação: Coleção Seminários CRC-SP/IBRACON. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.

Resolução n. 986/03, do Conselho Federal de Contabilidade – CFC.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA.
Resoluções internas do Tribunal de Justiça de Rondônia (data diversas).