



ISSN 1983-7283

REVISTA DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**Ano 2012 - Nº 23
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. 23. Porto Velho: Digraf/TJ-RO, 2012.

I. Gestão do Poder Judiciário. II. Direito da Criança e do Adolescente. III. Juizados Especiais. IV. Súmula Vinculante. V. Direito e Saúde. VI. Lei do Inquilinato. VII. Emenda Constitucional n. 45/2004.

CDU-340.5

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei n. 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.

Rua José Camacho, 585 - Bairro Olaria - Fone (069) 3217-5034/1066

CEP 76801-330 - Porto Velho - Rondônia

<http://emeron.tjro.jus.br> - emeron@tj.ro.gov.br

**ADMINISTRAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO
DE RONDÔNIA - BIÊNIO 2012-2013**

Des. ROOSEVELT QUEIROZ COSTA
Presidente

Des. RADUAN MIGUEL FILHO
Vice-Presidente

Des. MIGUEL MONICO NETO
Corregedor-Geral da Justiça

**ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO
ESTADO DE RONDÔNIA - BIÊNIO 2012-2013**

Des. WALTER WALTEMBERG SILVA JUNIOR
Diretor

Juiz SÉRGIO WILLIAM DOMINGUES TEIXEIRA
Vice-Diretor

Bel. MAURÍCIO MARTINHO
Coordenador-Geral

Juiz OSCAR FRANCISCO ALVES JÚNIOR
Coordenador do Núcleo de Ji-Paraná



EMERON

**Escola da Magistratura
do Estado de Rondônia
Fundada em 1986**

Conselho Editorial	Des. Marcos Alaor Diniz Grangeia Des. Alexandre Miguel Des. Walter Waltenberg Júnior Juiz Sérgio William Domingues Teixeira
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
Arte final, Chapas-CTP, Impressão e Conclusão	Divisão de Serviços Gráficos do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

APRESENTAÇÃO

Caro Leitor,

A Escola da Magistratura de Rondônia traz para você mais uma publicação da sua Revista, a de n.23. Nela constam, dentre outros artigos, os TCCs de juízes que participaram do 2º MBA em Poder Judiciário realizado em convênio com a Fundação Getúlio Vargas – FGV-Direito/Rio.

Esta é uma forma de enaltecer o trabalho dos magistrados que se dedicam à constante atualização de seus conhecimentos, refletindo assim nas suas atividades não só judicantes, mas também nas atividades gestoras das varas em que atuam.

O estudo desses magistrados nos apresenta o contexto do Judiciário Rondoniense, propiciando-nos a oportunidade de amadurecer sobre as mudanças de que precisamos realizar.

Nesta edição, rendemos nossas homenagens ao Desembargador Gabriel Marques, ex-diretor da EMERON, que também fez parte do corpo docente no Curso de Preparação para a Magistratura.

O Des. Gabriel Marques de Carvalho, o homenageado desta edição, foi o 4º Diretor da Escola da Magistratura de Rondônia no Biênio de 2000/2001 e aposentou-se em maio de 2010.

Ingressou na carreira da Magistratura em Rondônia por meio do I Concurso Público de Ingresso na Magistratura do Estado de Rondônia. Sempre prestigiou as atividades desenvolvidas pela EMERON, tendo participado do 1º Curso Aperfeiçoamento para Magistrado, sendo este ministrado pelo Professor Cristóvam Daiello Moreira em dezembro de 1986, pioneiro que fundou a 1ª Escola de Magistratura no Brasil. E fez o homenageado parte do corpo docente da EMERON no Curso de Preparação a Magistratura, quando juiz e após desembargador, durante muitos anos.

Promovido a desembargador, pelo critério de antiguidade, em 11.9.1992. Em longa carreira de desembargador, dezoito anos, ocupou todas as funções possíveis e compatíveis a este cargo. Foi Corregedor-Geral da Justiça no biênio 1994/1995; Desembargador do Tribunal Regional Eleitoral – TRE, biênio 1997/1999, neste exercendo o cargo de Vice-Presidente e Corregedor daquela Justiça Especializada; Diretor da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia – EMERON no biênio 2000/2001; Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia no biênio 2002/2003 e, neste ínterim, no período de 22 a 28 de abril de 2003, exerceu o cargo de Governador do Estado de Rondônia em substituição ao ilustre Governador Dr. José de Abreu Bianco; no biênio 2006/2007, ocupou o cargo de Presidente do TRE – do Estado de Rondônia.

Sensível ao canto e à arte, enquanto de Presidente do TJRO, criação do grupo de Coral “Vozes do Madeira”, valorizando sobretudo a qualidade de vida dos partícipes.

Concomitante à carreira da magistratura, dedicou-se ao magistério superior, sendo professor concursado pela Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Recebeu inúmeras insígnias e títulos tais: Cidadão Constituinte por ocasião da promulgação da Primeira Constituição do Estado de Rondônia; o Colar do Mérito Judiciário do Estado de Rondônia, agraciado pelo Tribunal de Justiça; outorga de outras comendas pelo Judiciário do Piauí, Pará, entre outros Estados da Federação; Título de Cidadão Buritense, outorgado pela Câmara Municipal de Buritis/RO; e moção honrosa pela Câmara Municipal de São Miguel do Guaporé/RO.

Des. Valter Waltenberg
Diretor da Emeron

SUMÁRIO

MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

A crise de gestão do Poder Judiciário: o problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução 09

OSCAR FRANCISCO ALVES JUNIOR

Estatuto da Criança e do Adolescente: O Conselho tutelar e sua prática educativa 53

MÁRCIA CRISTINA RODRIGUES MASIOLI

A nova gestão implementada no Juizado Especial de Ariquemes a partir do MBA Capacitação em Poder Judiciário 81

CRISTIANNYE SANTOS BIAVATI DE MATOS

Acesso à Justiça frente a Súmula Vinculante 143

GILSON ELY CHAVES DE MATOS

A importância da história clínica e os meios processuais adequados para a sua preservação no direito brasileiro 157

RUI BARBOSA DE CARVALHO SANTOS

O sistema do precatório requisitório judicial brasileiro 177

NATÁLIA LEMOS MOURÃO

A (in) constitucionalidade da nova Lei do Inquilinato Nº 12.112/2009 223

SHIKOU SADAHIRO

A capacitação de magistrados em gestão após a Emenda Constitucional n. 45/2004 247

A CRISE DE GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO: O PROBLEMA, AS CONSEQUÊNCIAS E OS POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A SOLUÇÃO



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. O problema. 2. As consequências. 3. Possíveis caminhos para solução da crise. 4. O futuro. 5. Referências bibliográficas.*

1. O PROBLEMA

A morosidade do sistema que rege os atos de jurisdição é reconhecida por todos, de maneira que, sobre ela, não passa a menor dúvida de constituir um problema para o acesso às decisões judiciais. A contextualização que aqui se faz em razão da lentidão da justiça serve apenas para situá-la, bem como para atestar suas consequências e verificar as alternativas de solução da crise de gestão que afeta o Poder Judiciário Brasileiro.

No contexto da gestão pública, muito tem sido feito no sentido de acompanhar as mudanças do papel do Estado e dos objetivos dos governos. Nesse sentido, a discussão sobre o papel do Estado e dos respectivos ferramentais adotados para a sua organização e modelagem esteve presente em todas as reformas ocorridas até o momento atual. Da gestão patrimonialista da coisa pública – pautada no poder centralizado e na prestação de serviços de acordo com interesses econômicos – à gestão burocrática baseada na forma e na norma, o governo sempre buscou estabelecer seus principais objetivos e metas para garantir a execução de suas funções de forma planejada. Essa perspectiva continua com o paradigma gerencial, porém com a adoção de estratégias de resultados na prestação de serviços.

Diante desse novo contexto, as reformas administrativas surgem como respostas às disfunções típicas das organizações burocráticas do setor público, como: centralização, rigidez de procedimentos e padronizações, apego às regras e reduzida orientação por resultados.¹ Porém, Rezende² adverte que a introdução de novos modelos, administrativos e gerenciais, traz como principal problema para os formuladores e implementadores de políticas públicas nessas organizações o modo de como combinar burocracia e democracia. Dessa forma, a maior questão é saber como coadunar estruturas burocráticas em ambientes democráticos.

As transformações do Estado de maneira geral pressupõem a sua necessária desburocratização, a partir da adoção de gerência estratégica, cooperativa, democrática, participativa e solidária.³ Por sua vez, Castells⁴ defende a necessidade de se pensar a estrutura do Estado como uma rede, com funcionamento flexível e uma política variável, capaz de processar informações e assegurar o processo de decisões compartilhadas. Para a construção desse Estado-rede, seria necessária a combinação dos seguintes princípios: subsidiariedade,

1 SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à gestão pública. São Paulo: Saraiva, 2006.

2 REZENDE, Flávio C. A nova gestão pública, *performance* e reinvenção das instituições: um desafio para a reforma do Estado. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, n. 4, pp. 27-28, nov. 1998.

3 NOGUEIRA, Marco A. As possibilidades da política: Ideias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

4 CASTELLS, Manoel. A sociedade em rede. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência administrativa, modernização tecnológica e profissionalização.⁵

Diante da realidade atual, as instituições públicas têm buscado adequar sua estrutura organizacional e seus processos internos, no sentido de lograr melhores resultados, tendo em conta o cumprimento de sua missão constitucional. Nesse sentido, modelos amplamente aplicados no setor privado são adaptados, com sucesso, para a realidade das organizações públicas. A administração pública, dessa forma, tem envidado esforços no sentido de modelar sua estrutura e seus processos para uma realidade mais dinâmica, em que respostas rápidas às novas tendências e antecipação às reivindicações dos cidadãos geram confiabilidade e são sinônimos de eficiência e eficácia da coisa pública. O Poder Judiciário tem estado atento a esse contexto e vem estabelecendo esforços para suas dificuldades internas e externas, fazendo-se presente nesse cenário como um ator ativo do processo de mudanças sociais.

O princípio de que todos são iguais perante a lei é o que melhor caracteriza o Estado democrático moderno. Assim, o livre acesso à justiça pressupõe a perenidade da democracia na sociedade. No entanto, é evidente o fato de que nem sempre os cidadãos recebem igual tratamento nas instâncias judiciais, ainda que o pleno acesso à justiça se constitua o principal objetivo de um Estado de Direito democrático.

No Brasil, o tema do acesso à justiça tornou-se mais amplo desde a Constituição de 1988, saindo do restrito debate com viés político-jurista e alcançando a sociedade como um todo. A constatação da insuficiência da atuação estatal em dar cumprimento a esse direito fundamental do cidadão deixou mais evidente a necessidade de ações convergentes para suprir a sociedade de acesso à justiça com celeridade. Nesse contexto, as readequações estruturais do Poder Judiciário surgem como opção plausível para tornar realidade esse acesso, de forma inclusiva, democrática e abrangente.

5 Para a definição desses princípios, ver: CASTELLS, Manoel. O Estado-rede e a reforma da administração pública. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, n.5, pp. 27-28, jul. 1998.

No entanto, a conjuntura atual deixa explícito que o Poder Judiciário vive uma crise, e o tema, de forma recorrente, ganhou, nesses últimos anos, um espaço permanente na agenda dos tribunais, superiores, federais e estaduais, do Conselho Nacional da Justiça, dos magistrados, dos membros do Ministério Público, da mídia e da sociedade como um todo, que exige uma atuação transparente do Poder Judiciário, focada nos resultados.

A extensão do problema e os contornos do modelo do Judiciário desejado pela sociedade brasileira foram reconhecidos pelo ministro Nelson Jobim, em seu discurso de posse na presidência do Supremo Tribunal Federal⁶, que acentuou:

A questão judiciária passou a ser tema urgente da nação. O tema foi arrancado do restrito círculo dos magistrados, promotores e advogados. Não mais se trata de discutir e resolver o conflito entre esses atores. Não mais se trata do espaço de cada um nesse poder da república. O tema chegou à rua. A cidadania quer resultados.

Quer um sistema judiciário sem donos e feitores. Quer um sistema que sirva à nação e não a seus membros. A nação quer e precisa de um sistema judiciário que responda a três exigências:

- acessibilidade a todos;
- previsibilidade de suas decisões;
- e decisões em tempo social e economicamente tolerável.

Essa é a necessidade. Temos que atender a essas exigências. O poder judiciário não é fim em si mesmo. Não é espaço para biografias individuais. Não é uma academia para a afirmação de teses abstratas. É, isto sim, um instrumento da nação. Tem papel a cumprir no desenvolvimento do país. Tem que ser parceiro dos

6 JOBIM, Nelson. Discurso de Posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal. 3 jun. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62841&caixaBusca=N>>. Acesso em: 14 fev. 2008.

demais poderes. Tem que prestar contas à nação. É tempo de transparência e de cobranças.

A questão da crise que permeia a Justiça Brasileira não pode ser vista apenas a partir da autuação processual do magistrado, das partes ou da falência do instrumento legislativo em prevenir ou dirimir os conflitos. O viés da gestão administrativa do Poder Judiciário, do cartório ou de casos passou a integrar o cotidiano da discussão como perspectivas da solução para o problema da ineficiência do Judiciário Brasileiro.

Todo esse contexto demonstra a importância das organizações, de uma maneira geral, no processo de mudanças sociais e evolução dessa sociedade. As organizações, além de se constituírem em instrumentos de controle social, também assumem o papel de agentes da sua modernização. Nesse sentido, o Poder Judiciário está imbricado, pois, como instituição pública, sua missão constitucional torna evidente seu importante papel na ossatura do Estado, no que diz respeito à manutenção do Estado de Direito democrático.

O despertar de uma nação para os seus direitos, reprimidos por décadas de autoritarismo, a promulgação de uma Constituição garantidora de direitos, a consolidação de visões consumeristas, ambientalistas, entre outras, geraram um excesso de demandas nunca visto antes no Poder Judiciário.

Nesse cenário, o Poder Judiciário passou a ser exigido pelos cidadãos que buscam ansiosamente a outorga de direitos outrora negados pelos anos de repressão. De outra banda, apesar da autonomia administrativa consagrada ao Poder Judiciário na Constituição de 1988, ele não estava preparado para receber a avalanche de demandas oriundas da ideia do acesso irrestrito à jurisdição.

Para ingresso na carreira, os magistrados e os servidores do Poder Judiciário são selecionados por concurso público, que se resume a um teste de memorização, despido, portanto, de possibilidades para descobrir qual candidato é o mais bem preparado para o serviço administrativo, e é a eles que se entregam os serviços de gerência e apoio à prestação jurisdicional.

O magistrado e o servidor, selecionados inadequadamente, terão que desempenhar suas funções em um ambiente de trabalho desconhecido, na companhia de colegas por vezes desmotivados e que cultivam técnicas arcaicas na realização das tarefas diárias. O fruto dessa aventura revela-se desastroso, pois o acúmulo de serviço em cartório, gerado a partir de rotinas obsoletas, contribui para a morosidade do sistema judicial, redundando em descrédito e falta de legitimidade do Poder Judiciário no desempenho de sua parte na missão constitucional, que visa contribuir para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.⁷

Apesar dos atributos pessoais de magistrados e servidores, eles não estavam preparados para gerir os cartórios como se linhas de produção fossem. Por seu turno, os servidores viram-se numa linha de fogo cruzado entre as partes e seus procuradores, que ansiavam por respostas rápidas, e o magistrado que exigia mais e mais de seu pessoal de apoio sem, entretanto, obter os resultados esperados pela clientela.

Luiz Umpierre de Mello Serra⁸ assim descreveu o quadro:

Em princípio, as críticas relativas à morosidade formuladas ao Poder Judiciário pareciam injustas, se analisadas do ponto de vista do próprio Poder, pois tinham conhecimento das dificuldades encontradas por seus integrantes. A atuação do Judiciário como prestador de serviços era deficiente e deixava de apontar que não eram aplicadas técnicas de gestão. Destacava-se que a maior parte das serventias atuavam acima dos limites de suas capacidades produtivas, sofriam de uma sistemática carência de investimentos em organização, layout e de informática, e as estatísticas exibiam números grandiosos de demanda.

Após alguma análise diagnóstica, pôde-se perceber que ocorria manifesta a ausência de uma política pública, clara, transparente, objetiva, de contratação e movimentação de pessoal, de treinamento específico

7 BRASIL. Congresso Nacional. Constituição Federal. Brasília, DF, 1988. (art. 3º inc. I).

8 SERRA, Umpierre de Mello. Gestão de Serventias. v. 1. Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 7 e 8.

dos servidores para o desempenho de suas atividades, de treinamento para o atendimento ao público, que levasse ao aprimoramento dos serviços prestados, visando torná-los mais simplificados, ao alcance e de fácil compreensão por aqueles de menor preparação técnica ou intelectual.

Muitas vezes se levantaram em simpósios, conferências e eventos do gênero, para falar e debater as causas da lentidão do sistema. Falaram sobre o anacronismo das leis, da falta de informatização, da falta de magistrados, dos reduzidos orçamentos do Poder Judiciário, fatores apontados como elementos geradores da ineficiência da justiça, mas em todas as vezes se reconhece o problema relacionado com a gestão ineficiente de recursos e meios para a solução dos conflitos.

Pierpaolo Cruz Bottini,⁹ após descartar a falta de investimentos no Poder Judiciário, a não ser em casos isolados, e a desídia dos magistrados como fatores preponderantes na lentidão do sistema, aponta três fatores para explicar o que denomina “déficit de funcionalidade”. Para ele, ao lado da legislação processual e do excesso de demandas, ganha relevância a gestão administrativa, pois o “[...] sistema de administração do Judiciário ainda padece da falta de modernização, de informatização e de racionalidade [...]”.

Joaquim Falcão,¹⁰ em art. denominado “o Poder Judiciário: Independência e Gestão”, ao comentar uma pesquisa de opinião realizada pela Associação de Magistrados do Estado de Pernambuco, afirma existir um desafio gerencial ante a carência de pessoas (magistrados e servidores) qualificadas para uma adequada gestão do sistema judicial:

O que ameaça hoje em dia a independência do Judiciário?
O Poder Executivo? O Poder Legislativo? Os militares?
Acredito que não. Nunca, na história do Brasil, o Poder
Judiciário foi tão forte e independente. Mesmo quando

9 BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Capítulo 10 – A reforma do Judiciário: aspectos relevantes. Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança. Brasília, DF. Ministério da Justiça, 2006, p. 219.

10 FALCÃO, Joaquim. Judiciário: independência e gestão. Jornal do Comércio, Pernambuco, 30 jun. 2006.

o Supremo tomou decisões contrárias aos interesses da Presidência e do Congresso, como aconteceu recentemente, a resposta tem sido uma só: obediência.

E, no entanto, nunca o Judiciário foi tão criticado pela sociedade. Recente pesquisa realizada em São Paulo indica que, para a opinião pública, o principal responsável pela violência que ocorre por lá é justamente o Judiciário. Como explicar este aparente paradoxo: tanta independência e tanta crítica?

A resposta pode ser inferida da oportuna pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados de Pernambuco, coordenada pelos professores Luciano Oliveira e Ernani Carvalho. A resposta é, no fundo, um desafio: como aumentar a eficiência da gestão interna do Poder Judiciário de Pernambuco? Como evitar o desperdício? Como substituir práticas personalistas por práticas mensuráveis mais objetivamente? A pesquisa mostra que os juízes trabalham mais de oito horas por dia e mais de 50% ainda levam trabalho para a casa. Mesmo assim, o acúmulo de processos é enorme.

Dois indicadores evidenciam a toda a prova que o Tribunal de Justiça de Pernambuco está diante de um desafio gerencial: segundo a pesquisa, os juízes não tiveram formação em gestão, mas reconhecem precisar dela para gerir suas varas, suas turmas, seu tribunal. Cerca de 77% gostariam de participar de cursos de aperfeiçoamento em gestão. Além disso, a comunicação interna parece ser deficiente: 75% dos juízes nunca foram consultados pela mesa diretora do TJPE sobre suas necessidades de trabalho. Apenas 25% se reúnem com seus funcionários para aperfeiçoar as rotinas. Não é por menos que Margarida Cantarelli está realizando no Ceará curso de aperfeiçoamento em gestão para os juízes federais. Cerca de 67% dos juízes acreditam que

os serventuários estão insatisfeitos com seu trabalho – seja por questões salariais, seja pela ausência de políticas de recursos humanos.

É certo que a morosidade do sistema judiciário pode derivar dos fatores anteriormente relacionados e detectados pelos abalizados analistas aqui mencionados, mas, não menos certo, porém, é também que a gestão administrativa dos recursos tem se operado de forma ineficaz e o equacionamento dos problemas gerenciais tem sido relegado ao plano inferior na busca de soluções para o combate à lentidão da Justiça.

Armando Castelar Pinheiro, economista do IPEA, professor do Instituto de Economia da UFRJ e membro do Idesp, ao analisar uma pesquisa realizada com magistrados constata, no art. “*Judiciário, reforma e economia: A visão dos magistrados*”¹¹, que, apesar de relevantes, as questões referentes à ineficiência administrativa têm uma importância secundária e ainda não alcançaram o patamar desejado.

As respostas à questão 15 ratificam a conclusão tirada da Tabela 5.3, de que a ineficiência administrativa tem uma importância apenas secundária para explicar a morosidade da justiça. Esta mesma constatação é válida para as três explicações apresentadas na Tabela 5.6, onde se destacam a falta de uma administração ativa de casos e a má gestão do fluxo físico de processos. Das três, a falta de uma administração ativa de casos é vista como o problema mais relevante, mas ainda assim de importância secundária quando comparada à falta de recursos ou às falhas na legislação processual. A importância em certo sentido secundária desse problema é consistente com os 59,1% dos magistrados pesquisados por Sadek (1995), que consideraram ser o fato de os “juízes estarem sobrecarregados com tarefas que poderiam ser delegadas” um obstáculo muito ou

11 PINHEIRO, Armando Castelar. *Judiciário, reforma e economia: A visão dos magistrados*. São Paulo. Disponível em: <http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Armando_Castelar_Pinheiro2.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2008.

extremamente importante ao bom funcionamento do Judiciário – ou seja, uma proporção elevada, mas inferior a de magistrados que têm a mesma opinião sobre outros problemas (ver abaixo).

Tabela 5.6: Importância de problemas administrativos.

Questão 15: “Com relação à ineficiência administrativa , quais dos seguintes fatores o(a) senhor(a) considera que são importantes para explicar a morosidade da justiça?”.							
		Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem nenhuma importância	Não sabe / Sem opinião	Não respondeu
Ausência de uma administração ativa de casos *	Freq.	252	293	127	35	14	20
	%	34.0	39.5	17.1	4.7	1.9	2.7
Má gestão do fluxo físico de processos	Freq.	201	362	122	27	8	21
	%	27.1	48.9	16.5	3.6	1.1	2.8
Lentidão na notificação das partes	Freq.	184	315	181	30	7	24
	%	24.8	42.5	24.4	4.0	0.9	3.2

*Por exemplo, agrupando e decidindo em conjunto processos com o mesmo conteúdo.

A importância secundária atribuída à ineficiência administrativa foi, em parte, uma surpresa, pois estudos realizados pelo Banco Mundial apontavam que os juízes brasileiros despendiam 65% de seu tempo

em atividades não judicantes.¹² Segundo os próprios magistrados, porém, três quartos deles não gastam mais do que 30% do seu tempo em atividades administrativas, com somente 5,1% dos entrevistados ocupando mais do que 50% do seu tempo com essas atividades (Tabela 5.7). Dos motivos que levam os juízes a despende uma significativa parcela de seu tempo em trabalhos administrativos, o arcaísmo das práticas administrativas é apontado como o mais importante, vindo em seguida a falta de preparo dos funcionários e de treinamento dos juízes nesse tipo de atividade (Tabela 5.8).

Tabela 5.7: Proporção do tempo do magistrado gasto em atividades administrativas.

Questão 17: “Estima-se que, no Brasil, os juízes gastem muito do seu tempo em atividades administrativas. Já na Alemanha e em Cingapura, por exemplo, os juízes dedicam todo o seu tempo a atividades judicantes. Gostaríamos de saber, no seu caso, que proporção do seu tempo o(a) senhor(a) gasta em atividades administrativas?”		
Freq.	%	
Menos de 15%	294	39.7
Entre 15% e 30%	263	35.5
Entre 30% e 50%	110	14.8
Entre 50% e 70%	29	3.9
Mais de 70%	9	1.2
Não sabe / Não tem uma opinião formada a respeito	14	1.9
Não Respondeu	22	3.0

12 DAKOLIAS, Maria. Banco Mundial. Nota Técnica 319, 1996.

Tabela 5.8: Importância de fatores que levam o juiz a ocupar-se de tarefas administrativas

Questão 18: “Que importância o(a) Sr.(a) atribui aos seguintes fatores como causas da significativa parcela de tempo que os juizes brasileiros gastam em tarefas administrativas?”							
		Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem nenhuma importância	Não sabe / Sem opinião	Não respondeu
Falta de treinamento específico dos juizes em questões administrativas	Freq.	192	307	162	38	15	27
	%	25.9	41.4	21.9	5.1	2.0	3.6
Falta de preparo dos funcionários	Freq.	273	334	79	21	8	26
	%	36.8	45.1	10.7	2.8	1.1	3.5
Arcaísmo das práticas administrativas	Freq.	351	280	59	20	7	24
	%	47.4	37.8	8.0	2.7	0.9	3.2
Desejo dos juizes de controlar o que ocorre em suas comarcas ou tribunais	Freq.	132	258	221	90	16	24
	%	17.8	34.8	29.8	12.1	2.2	3.2

O despreparo de magistrados e servidores para lidar com a sobrecarga de trabalho, a ineficácia por parte dos tribunais na distribuição e na utilização de recursos materiais e a falta de cultura de gestão administrativa para enfrentar os desafios da modernidade levam o Poder Judiciário a uma letargia na sua atuação, o que

compromete sua participação na realização dos fins do Estado Brasileiro, conforme preconizado no texto constitucional.

2. AS CONSEQUÊNCIAS

Verificam-se as consequências da lentidão do Poder Judiciário no âmbito econômico; no descrédito perante a sociedade, que abala sobremaneira a eficácia de suas decisões e leva insegurança à população, em razão da sensação de impunidade, em face dos intermináveis processos criminais.

Por solicitação do Ministério das Relações Exteriores do Governo Brasileiro, o *Foreign Investment Advisory Service* (FIAS), iniciativa conjunta da *International Finance Corporation* e do Banco Mundial, realizou uma análise do atual cenário de investimentos no Brasil, com ênfase especial no investimento direto estrangeiro – FDI voltado à exportação, e, entre as várias conclusões sobre a burocracia brasileira, pontuou:¹³

Os empresários consideram a burocracia brasileira excessiva, ineficiente, carente de fundos, sujeita à corrupção, paternalista e arrogante na certeza de que os seus pontos de vista sobre a maior parte das questões são corretos. Muito embora muitas partes da administração pública pareçam funcionar bem, essas reclamações aplicam-se a muitas outras, inclusive ao Judiciário, a vários organismos governamentais, repartições responsáveis pelos processos de combate ao monopólio e a repartição encarregada de patentes e outros padrões de propriedade intelectual.

Inegavelmente, a morosidade com que opera o sistema judiciário do país ganhou contornos de preocupação nacional, capaz de gerar crises sociais e afetar inclusive os investimentos econômicos, e tornou-se insuportável.

13 Barreiras Jurídicas, Administrativas e Políticas as Investimentos no Brasil. V. I, jun. 2001. Itamaraty. BRASIL.

O professor Armando Castelar Pinheiro,¹⁴ no art. anteriormente citado, ao analisar, entre outros aspectos, a questão da morosidade da justiça e suas implicações com a economia, assevera que:

O Judiciário brasileiro é uma instituição com problemas sérios. De fato, a despeito do grande aumento dos gastos públicos com a Justiça, esta permanece lenta e distante da grande maioria da população. Em parte isso se explica pelo também vertiginoso crescimento da demanda por serviços judiciais, o que faz com que os juízes brasileiros continuem obrigados a julgar milhares de processos todo ano. Neste contexto, inovações bem-sucedidas, como os Juizados Especiais, têm sido incapazes de reverter endogenamente a precária situação em que vive o Judiciário. Nas palavras do presidente do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo, “É consensual no Brasil a necessidade de uma reforma no Poder Judiciário, única das funções estatais que não absorveu as tecnologias disponíveis e que vem se caracterizando por inadmissível lentidão”. Essa percepção tem se refletido nos últimos anos em um amplo conjunto de propostas de reforma, discutidas dentro e fora do Congresso Nacional, que não obstante têm avançado pouco em termos de medidas práticas.

Este trabalho parte do entendimento de que uma maneira de avançar mais rapidamente com esse processo de reforma, e chegar-se a propostas com significativo potencial de resolver os atuais problemas, em particular aqueles com consequências mais negativas para a economia, é aprendendo com os profissionais que mais conhecem as mazelas do Judiciário: os próprios magistrados. Esta foi a motivação da pesquisa apresentada neste capítulo, promovida pelo Idesp (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo), que teve dois objetivos principais: conhecer a visão dos magistrados sobre a

14 Idem.

intensidade e as causas dos problemas apresentados pelo Judiciário brasileiro, e sobre as possíveis soluções para eles; e saber como os juízes, desembargadores e ministros de tribunais superiores vêem as relações entre o Judiciário e a economia.

Ainda que baseado principalmente em entrevistas estruturadas junto a magistrados brasileiros, este não é, porém, um trabalho de Sociologia do Direito. Este também não é um texto típico de Law and Economics, apesar da preocupação com o Judiciário e sua influência sobre a economia. Ele se enquadra antes na literatura supracitada, que vê o Judiciário como instituição econômica, procurando entender sua influência sobre o desenvolvimento econômico. Ele avança, todavia, em relação a esses trabalhos ao pesquisar não os agentes econômicos que utilizam os serviços da justiça, mas os próprios responsáveis pela sua administração. Com isso, ele ajuda a compor um diagnóstico sobre os problemas do Judiciário que mais afetam a economia e a avaliar as iniciativas que podem tornar o Judiciário uma instituição mais eficaz e eficiente do ponto de vista econômico.

O retardo temporal na prestação jurisdicional tem, como dito acima, se transformado no denominado “custo Brasil”, influenciando a economia. Notícia publicada em maio de 2006, no site *Gazeta Jurídica*¹⁵, destaca pesquisa que [...] mostra que tribunais brasileiros recebem 17 milhões de processos por ano. A morosidade do Judiciário pode levar a uma perda anual de US\$ 10 milhões para a economia do País. Esse valor se refere aos gastos que empresas e próprio governo têm para manter os processos [...].

A consequência social pela lentidão no trâmite processual tem levado o Poder Judiciário ao descrédito perante a sociedade, o que tem abalado sobremaneira a eficácia de suas decisões. O desprestígio

15 *Gazeta Jurídica*.com.br. Os números do poder judiciário: Morosidade custa US\$ 10 milhões. 30 maio 2006. Disponível em: <<http://www.gazetajuridica.com.br/index.php/2006/05/30/so-numeros-do-poder-judiciario-morosidade-custa-us-10-milhoes/>>. Acesso em: 20 fev. 2008.

social do Sistema Judiciário Brasileiro e suas consequências podem ser avaliados no conteúdo das afirmações do presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Rolf Hackbart, contidas na entrevista¹⁶, que se transcreve:

O presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Rolf Hackbart, fez hoje (15) um apelo ao Judiciário para que acelere o julgamento dos processos relativos à reforma agrária no país. “Faço um apelo aos juízes: respeitando toda a autonomia do Poder Judiciário, mas decidam. Porque são centenas de famílias esperando a decisão de juízes”, disse ele, em entrevista a emissoras de rádio parceiras da Radiobrás.

Hackbart destacou que, de acordo com a legislação brasileira, todo processo de reforma agrária depende da decisão de um juiz. “O Poder Judiciário tem muito trabalho. O que estamos fazendo é dialogando com os juízes, apresentando nossas prioridades e pedindo que eles decidam se a terra vai para a reforma agrária ou não”, afirmou.

De acordo com um levantamento de 2006 do Incra, divulgado pela assessoria, tramitam na justiça 349 processos de retomada de terra pública federal somente na Amazônia Legal, nos estados de Amapá, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima. Os processos envolvem 7,5 milhões de hectares de terra, área maior que a dos estados de Sergipe e Rio Grande do Norte juntos, e quase semelhante à área de Santa Catarina, ou de Pernambuco.

Além disso, há 157 processos de emissão da posse (documento necessário para a realização dos projetos de assentamento), envolvendo 367 mil hectares de terra.

Respondendo a uma rádio de Mato Grosso, Hackbart disse que, no estado, o Ministério Público faz fortes

16 Bonde News. Lentidão do Judiciário barra reforma agrária. Paraná, 15 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.bonde.com.br/bondenews/bondenews.php?id=328&dt=20070315>>. Acesso em: 20 fev. 2008

cobranças para que o Incra pare de desapropriar e faça apenas retomada de terras públicas, mas a lentidão da Justiça também atrapalha esse processo. “Há mais de 3,4 milhões de hectares de terra pública federal no estado do Mato Grosso que não está destinada. Mas ela está ocupada e geralmente por grandes empresas, grandes produtores”, disse. As informações são da Agência Brasil.

A falta de agilidade do Sistema Judiciário, além de gerar incerteza no cenário econômico, descrédito social, também leva insegurança à população, em razão da sensação de impunidade em relação à pena aplicada aos criminosos.

A demora no julgamento dos processos criminais redundava em senso de impunidade e insegurança pública, pois a sociedade, acuada pela marginalidade, é obrigada a conviver, em face do sistema constitucional, com réus que, condenados no primeiro grau de jurisdição, esperam a apreciação de seus recursos no Tribunal.

Na abordagem desta perspectiva, destaco o resultado da pesquisa de opinião pública organizada pelo Centro de Justiça e Sociedade (CJUS), da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO RIO) e pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPESP)¹⁷, realizada no período de 9 a 11 de fevereiro de 2009, em que a população foi questionada sobre qual seria a ação mais eficaz no combate à violência. O resultado para esta pergunta foi, em 48% das respostas, no sentido de que a justiça precisa ser mais ágil, sendo relegado para um plano inferior o aumento de policiais com 43% das respostas.

O desejo de maior agilidade nas atividades do Poder Judiciário aparece em vários momentos desta pesquisa e, para ilustrar esta manifestação, destaco *slides* da apresentação referentes à mencionada pesquisa e utilizados pelo conselheiro do CNJ, Joaquim Falcão, em que pode se ver, em diversos momentos, que a população deseja ardorosamente um judiciário mais ágil.

17 Disponível em: <http://monoceros.cnj.gov.br/portalcnj/images/impressa/2_encontro_nacional_do_judiciario_-_palestras/poder_judiciario_estrategia_e_celeridade.pdf>. Acesso em 29 de jun 2009.

OPINIÃO EM RELAÇÃO A CARACTERÍSTICAS E ASPECTOS DO PODER JUDICIÁRIO
(%)

	TOTAL	SALDO
Ágil	8	
Lento	88	
Não sabe / Não respondeu	4	-80
Honesto	39	
Corrupto	37	+2
Não sabe / Não respondeu	23	
Independente	28	
Se deixa influenciar pela mídia, empresários ou políticos	63	-3
Não sabe / Não respondeu	9	
Age com neutralidade	22	
Beneficia alguns setores	69	
Não sabe / Não respondeu	9	-47
Seus custos são caros	78	
Seus custos não são caros	12	
Não sabe / Não respondeu	9	+66

PRINCIPAIS PROBLEMAS OU PONTOS NEGATIVOS DO PODER JUDICIÁRIO (%)
(ESTIMULADA)

	TOTAL DAS MENÇÕES
1. Falta de agilidade	56
2. Irregularidades / corrupção	37
3. Pouco acesso à população de baixa renda	37
4. Beneficia alguns setores da sociedade em detrimento de outro	15
5. Se deixar influenciar pela mídia, empresários ou políticos.	14
6. Alto custo dos serviços	12
7. Descaso quanto à situação dos presos	9
8. Más condições de trabalho dos juizes	7
9. Não sabe / Não respondeu	18

A soma é maior do que 100% porque cada entrevistado poderia apresentar mais de uma resposta



Nas respostas destacadas nos gráficos colacionados acima, a justiça é retratada como lenta, necessitando, como anseio da população, de maior agilidade para sua melhoria.

Aos olhos de muitos que se dedicam à análise dos problemas da Justiça, está patente que a crise instalada no Poder Judiciário deriva da falta de agilidade e possui um viés gerencial com consequências na economia do país, no desprestígio social do Poder e na segurança pública.

O sistema judiciário de solução de conflitos necessita ser equacionado para contribuir para a melhoria da velocidade e confiabilidade do Poder Judiciário. Nessa perspectiva, a atividade desenvolvida por magistrados e servidores de cartório, na administração da serventia, ganha relevo e transcende a própria sentença, pois esta passou a ser apenas um capítulo da jornada jurisdicional.

3. POSSÍVEIS CAMINHOS PARA SOLUÇÃO DA CRISE

Detectado o problema e suas consequências, torna-se adequado supor que existam caminhos para a solução da crise de lentidão da Justiça. A partir do aperfeiçoamento e racionalização das atividades desenvolvidas, é preciso identificar, definir e implantar instrumentos eficazes de gerenciamento, que possam colaborar efetivamente para a melhoria de desempenho das unidades organizacionais que compõem o Poder Judiciário. Às atividades voltadas para a desburocratização e simplificação, devem-se somar ações objetivas que estabeleçam parâmetros mais flexíveis para a modelagem dos processos decisórios.

A Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM, pelo que já fizeram, demonstram estar sintonizadas e comprometidas com a busca de soluções viáveis para a melhoria desejada da Justiça. A meu ver, são elas indispensáveis para a realização do projeto de modernização do Poder Judiciário, visando ao estabelecimento de uma cultura eficaz e autossustentável de melhoria da gestão administrativa, como forma de combater a falta de agilidade na solução dos conflitos.

As iniciativas dessas instituições são muitas, mas quero destacar aqui as que reputo fundamentais para o sucesso da empreitada, as que apontam para o caminho certo, que se mostra apenas no começo, visto que condicionado a ser um processo contínuo de melhoria na questão da eficiência da justiça brasileira.

3.1. Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB

3.1.1 Fórum de Administração Judiciária:

A Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, em parceria com a Escola Nacional da Magistratura – ENM e o Supremo Tribunal Federal, realizou na cidade de Brasília/DF, de 10 a 12 de novembro de 2004, o I Fórum de Administração Judiciária.

O evento focado na administração judiciária representou um marco nas atividades desenvolvidas pela AMB, em prol da busca de soluções para os problemas de gerenciamento da máquina administrativa.

O Fórum de Administração Judiciária reuniu, além dos presidentes da AMB, Desembargador Cláudio Baldino Maciel, do STF, ministro Nelson Jobim, e os demais tribunais superiores, nomes como o do diretor do Centro de Pesquisa e Treinamento Judicial da Justiça Federal dos Estados Unidos, Russel Wheeler; os presidentes do Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça, Des. José Fernandes, do TJ do Rio de Janeiro, Des. Miguel Pachá, do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo, juiz José Renato Nalini, a presidente do TRT da Bahia, juíza Marama dos Santos Carneiro; a professora do Departamento de Ciência Política da USP, Maria Tereza Sadek; o diretor da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, Joaquim Falcão; e dos jornalistas Luis Nassif e Walter Ceneviva.

Os temas abordados pelos palestrantes e painelistas foram a imagem que a sociedade tem do Judiciário, com apresentação da pesquisa feita pelo Ibope para a AMB; os instrumentos de gestão da administração judiciária; a administração judiciária nos Estados Unidos e na Itália, e a gestão judiciária na formação do magistrado.

O evento teve, ainda, o apoio do Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça e do Colégio de Presidentes e Corregedores dos Tribunais Regionais do Trabalho¹⁸.

Como resultado imediato da primeira edição do Fórum de Administração Judiciária, foi sugerida a criação de um Fórum Permanente de Administração Judiciária, ideia esta prontamente aceita pelo STF, pelo Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça e pelo Colégio de Presidentes e Corregedores da Justiça do Trabalho, organizadores do evento, sendo indicada a ministra Ellen Gracie para ser coordenadora do Fórum¹⁹.

18 Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=1026>. Acesso em: 14 jul. 2009.

19 Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=1252>. Acessado em 29 jun. 2009.

3.1.2 O Prêmio *Innovare*:

O Prêmio *Innovare* surgiu a partir da conjugação dos esforços da Fundação Getúlio Vargas - Direito Rio, do Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria de Reforma do Judiciário, da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, da Escola Nacional dos Magistrados – ENM, sob o patrocínio da empresa Vale do Rio Doce.

Foi idealizado com o objetivo de identificar e difundir práticas bem sucedidas de gestão do Poder Judiciário brasileiro que contribuam para a modernização, melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços da Justiça.

Nas três primeiras edições, os prêmios foram distribuídos, atendendo a temática geral “O Judiciário do Século XXI”, tanto que os temas das 1ª e 2ª edições receberam esse nome, variando na 3ª edição para “A Justiça do Século XXI”, com a participação da Defensoria Pública.

A partir da 4ª edição, o Prêmio *Innovare* passou a ter tema específico e a integrar, na premiação, a categoria Ministério Público. Para a 5ª edição foi criada a categoria Advocacia.

Hoje, em sua 6ª edição, o Prêmio *Innovare* segue com vida e autonomia, e é realizado pelo Instituto *Innovare*, em conjunto com o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário, Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), Fundação Getúlio Vargas Direito Rio, Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), Associação dos Juízes Federais (Ajufe), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Nacional dos Procuradores da República, com o apoio das Organizações Globo²⁰.

Sua 7ª edição propôs os temas: “Justiça sem burocracia” e “Acesso do preso à Justiça.”

Neste ano, a 8ª edição do Prêmio *Innovare* propõe o desafio do tema: “Justiça e Inclusão Social” e “Combate ao crime organizado”.

20 Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/innov/paginas/ver/Realiza%E7%E3o>>. Acesso em: 29 jun. 2009.

Como forma de homenagear a trajetória do Prêmio *Innovare* e seus participantes, recupero parte de seu histórico:

3.1.2.1 - I edição do Prêmio – 2004

Tema: O Judiciário do Século XXI

Em 2004, o I Prêmio *Innovare* superou as expectativas da organização, ao receber mais de 400 inscrições.

Premiados:

- Categoria Juiz Individual: Juiz Marlon Jacinto Reis (Itapecuru-Mirim/MA). Prática: Integração Justiça eleitoral e Sociedade civil - Divulgação de legislação eleitoral e apoio social para descoberta de casos de “compra de votos”.

- Categoria Juiz Coletivo: Juíza Ângela Rodrigues, Cláudia Helena e outros (Belo Horizonte/MG). Prática: Conciliação nos feitos de família.

- Categoria Juizado Especial: Desembargador Licínio Carpinelli Stefani (Cuiabá/MT). Prática: Juizado volante ambiental.

- Categoria Tribunal: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Prática: Núcleo de Acompanhamento de qualidade dos serviços judiciais.

3.1.2.2 - II edição do Prêmio – 2005

Tema: O Judiciário do Século XXI

Em 2005, a Comissão Executiva do II Prêmio *Innovare* recebeu 167 inscrições.

Premiados:

- Categoria Juiz Individual: Juíza Maria Lúcia Pizzoti Mendes (São Paulo/SP) Prática: Setor de conciliação.

- Categoria Juizado Especial: Juiz Luiz Norton Baptista de Mattos (Rio de Janeiro/RJ). Prática: Gestão processual integral do 6º Juizado Especial Federal do Rio de Janeiro.

- Categoria Tribunal: Juíza Gláucia Falsarelli. Prática: Justiça Comunitária.

- Categoria Ministério Público: Promotor Affonso Ghizzo Neto (Joinville/SC). Prática: O que você tem a ver com a corrupção?

3.1.2.3 - III edição do Prêmio – 2006

Tema: A Justiça do Século XXI

Em 2006, foram apresentadas 155 propostas e a Defensoria Pública passou a integrar a proposta de premiação.

Premiados:

- Categoria Juiz Individual: Juíza do Trabalho Regina Maria Vasconcelos Dugugras (São Paulo/SP). Prática: Execuções Plúrimas.

- Categoria Juizado Especial: Desembargador Luiz Eduardo Santos Neves (São Paulo/SP). Prática: Juizado Federal de São Paulo.

- Categoria Tribunal: Desembargador Marcelo Navarro Ribeiro (Recife/PE). Prática: Processo Judicial Digital Federal da 5ª Região.

- Categoria Ministério Público: Promotoras Naide Maria Pinheiro, Rebecca Nunes e Patrícia Albino (Natal/RN). Prática: Ministério Público em defesa do direito à educação das pessoas com deficiência.

- Categoria Defensoria Pública: Defensora Pública Marlene Oliveira Nery (Belo Horizonte/MG). Prática: Núcleo de defesa dos direitos da mulher Minas Gerais.

3.1.2.4 - IV edição do Prêmio – 2007

Tema: Pacificação Social e Segurança Pública

Em 2007, foram inscritas 182 propostas.

Premiados:

- Categoria Juiz Individual: Juiz João Baptista Galhardo Junior (São Carlos/SP). Prática: Núcleo de atendimento integrado.

- Categoria Juizado Especial: Juiz Murilo André Kieling Pereira e Corregedor do TJRJ Luiz Zveiter (Rio de Janeiro/RJ). Prática: O Juizado Especial Criminal como forma de garantia ao cidadão torcedor.

- Categoria Tribunal: Desembargador Jorge Goés Coutinho e Juiz Arion Mergár (Espírito Santo). Prática: Sistema de informações em bases criminais.

- Categoria Ministério Público: Promotores de Justiça Augusto Eduardo de Souza Rossini, Arual Martins, Ivandil Dantas da Silva, Renato Fernando Casemiro e Jaqueline Mara (São Paulo/SP). Prática: Instrumentos de pacificação e cidadania para redução de homicídios em São Paulo.

- Categoria Defensoria Pública: Defensor Público Marcos Rondon (Mato Grosso). Prática: P.A.S - Programa de Assistência ao Segregado.

3.1.2.5 - V edição do Prêmio – 2008

Tema: Democratização do Acesso à Justiça e Meios Alternativos para a Resolução de Conflitos

Em 2008, foram inscritos 188 projetos, inovando, agora, no acréscimo da categoria Advocacia.

Premiados:

- Categoria Juiz Individual: Juiz João Agnaldo Donizeti Gandini (Ribeirão Preto/SP). Prática: Projeto Moradia Legal – erradicação e reurbanização de núcleos de favelas em Ribeirão Preto.

- Categoria Tribunal: João Marcus Vinicius Façanha dos Santos (Rio de Janeiro/RJ). Prática: Igualdade de oportunidades na execução de perícias judiciais.

- Categoria Ministério Público: Promotoras de Justiça Rosa Maria Xavier Gomes Carneiro, Maria Amélia Barreto Peixoto e Liana Barros Cardozo de Sant'Ana (Rio de Janeiro/RJ). Prática: MCA –

Módulo Criança e Adolescente: contribuindo para remover a pedra do meio do caminho.

- Categoria Defensoria Pública: Defensores Públicos Renata Flores Tibyriçá, Renato Campos Pinto De Vitto, Vitore André Zílio Maximiano e Carlos Henrique Acirón Loureiro (São Paulo/SP). Prática: Indenizações extrajudiciais relacionadas ao acidente do metrô.

Categoria Advocacia: Advogados Bleine Queiroz Caúla, Francisco Otávio de Miranda Bezerra e Ana Paula Araújo de Holanda (Universidade de Fortaleza-UNIFOR). Prática: Projeto Cidadania Ativa.

3.1.2.6 - VI edição do Prêmio – 2009

Tema: Justiça Rápida e Eficaz

Um dos fundamentos para escolha do tema foi a comemoração dos 60 anos da Declaração dos Direitos Humanos, ocorrida em 10 de dezembro de 2008. Com o tema, o Innovare visou identificar práticas que garantissem a ordem social, em que os direitos e liberdades das pessoas pudessem ser plenamente realizados, a partir de uma justiça que solucionasse os conflitos de forma ágil e com qualidade²¹.

Em 2009, foram inscritos 505 práticas.

Premiados:

Categoria Juiz Individual: Juiz Roberto Santos Taketomi (Manaus/AM). Prática: Celeridade processual e integração das funções essenciais à justiça: o processo eletrônico na 9ª Vara de Família da Comarca de Manaus.

Categoria Tribunal: Francisco Paulo Soares Lopes - Secretário de Tecnologia da Informação (Brasília/DF - em nome do presidente do STJ, ministro Cesar Asfor Rocha). Prática: Justiça na era virtual.

Categoria Tribunal: Dr. Rubens Curado Silveira, Juiz Ribeiro dos Santos, Juiz Paulo de Tarso Tamburini Souza (Brasília/DF – CNJ). Prática: Mutirão Carcerário.

21 em <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJA5672F84ITEMIDEAA5F081DD274F6AB9396E051A77721FPTBRIE.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2009.

Categoria Ministério Público: Promotor Haroldo Caetano Silva (Goiânia/GO). Prática: PAILI - Programa de atenção integral ao louco infrator.

Categoria Defensoria Pública: Defensores Vania Pereira Agnelli Sabin Casal, Luciana Jordão da Motta Armiliato de Carvalho e Vitore André Zilio Maximiano (São Paulo/SP). Prática: Obtenção de medicamentos extrajudicialmente.

Categoria Advocacia: Gabriela Asmar, Samantha Pelajo, Fernanda Pantoja, Lilian Olga Ferreira Fonseca, Luisa Iliana Santo, Rafaela Selem Moreira e Lorena Moreira dos Santos (Rio de Janeiro/RJ). Prática: Resolução de Conflitos do Século XXI: novas opções através de métodos colaborativos - Uma mudança cultural para os operadores do Direito.

3.1.2.7 - VII edição do Prêmio – 2010

Tema: Justiça sem burocracia e Acesso do preso à Justiça.

Premiados:

Categoria Juiz Individual: Juíza Cíntia Menezes Brunetta (Fortaleza/CE). Prática: Execução “Bate-Pronto”: cumprimento de decisões judiciais na era virtual.

Categoria Tribunal: Desembargador Sérgio Murilo Rodrigues Lemos (Curitiba/PR). Prática: FIDELIS – Gravação Audiovisual de Audiências.

Categoria Ministério Público: Promotor Luciano Luz Bradini Martins (Belo Horizonte/MG). Prática: Reorganização do Ministério Público do Estado de Minas Gerais para a atuação por bacia hidrográfica e para proteção do meio ambiente (natural, cultural, urbanístico).

Categoria Defensoria Pública: Defensora Pública da União Luciene Strada de Oliveira (Brasília/DF). Prática: Erradicação do escalpelamento - Justiça para a população invisível.

Categoria Advocacia: Advogado Bruno Grego dos Santos (Marialva/PR). Prática: Transação Extrajudicial Desburocratizada no Âmbito da Administração.

Categoria Premiação Especial: Erivaldo Ribeiro dos Santos (Brasília/DF). Prática: Projeto Começar de Novo.

3.1.2.8 - VIII edição do Prêmio – 2011

As inscrições para a oitava edição do Prêmio *Innovare* iniciaram no dia 1º de março com o tema “Justiça e Inclusão Social” e um prêmio especial para o tema “Combate ao Crime Organizado”.

O sucesso da iniciativa do Prêmio *Innovare*, apoiada pela AMB, foi tão grande, que, pelo histórico acima descrito, se observa que a extensão de sua aplicação, inicialmente restrita à magistratura, alcançou patamares para identificar e premiar as práticas bem sucedidas de gestão, de todos os atores que compõem o rol de figuras essenciais à administração do Poder Judiciário, possibilitando a participação da Defensoria Pública, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil.

3.1.3 Programa de Capacitação em Poder Judiciário

A Associação dos Magistrados Brasileiros, por meio da Escola Nacional da Magistratura – ENM, em conjunto com a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Escola Nacional da Magistratura e contando com o apoio do Ministério da Justiça, iniciou de forma pioneira o denominado “Programa de Capacitação em Poder Judiciário”, que demonstrou ser o maior programa de capacitação continuada de magistrados já desenvolvido pela AMB e ENM.

O Programa objetiva oferecer aos magistrados e operadores do direito formação multidisciplinar nas áreas jurídicas e de gestão e aborda assuntos de Direito, Administração e Economia, capacitando o aluno para: (a) propor mecanismos de integração entre o Poder Judiciário e a sociedade, como forma de dar maior grau de legitimidade para a prestação jurisdicional; (b) identificar e implementar técnicas que viabilizem a administração eficiente dos recursos financeiros e humanos dessa instituição; e (c) analisar o Poder Judiciário em suas diversas dimensões, espelhando o enfoque multidisciplinar do conteúdo das disciplinas ministradas.

O Programa está em andamento nos tribunais do Ceará, Rondônia, Acre, Rio Grande do Sul, Goiás e Rio de Janeiro.

As opções oferecidas pelo Programa são as seguintes: Capacitação em Poder Judiciário, MBA em Poder Judiciário e Mestrado Profissional em Poder Judiciário, a seguir descritos²².

- **Capacitação em Poder Judiciário:**

Constituído por 180 horas, distribuídas em 12 créditos cursados no período de 9 meses. Recomenda-se que os 12 créditos do programa sejam assim divididos: 4 créditos de disciplinas de base, 6 créditos de disciplinas profissionalizantes, separados em práticas jurisdicionais meio e práticas jurisdicionais fim, e mais 2 créditos escolhidos entre disciplinas do núcleo de formação pedagógica ou núcleo de formação técnica.

- **MBA em Poder Judiciário**

Constituído por 360 horas, distribuídas em 24 créditos, cursados no período de 18 meses. Recomenda-se que os 24 créditos sejam assim divididos: 9 créditos de disciplinas de base, 10 créditos de disciplinas profissionalizantes, separados em práticas jurisdicionais de meio e práticas jurisdicionais fim, além de 5 créditos escolhidos entre disciplinas do núcleo de formação pedagógica ou técnica.

- **Mestrado Profissional em Poder Judiciário**

Sediado no Rio de Janeiro, o Mestrado Profissional obteve aprovação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, em julho de 2006. Estão previstas seleções anuais de 12 vagas por turma. Os candidatos devem se submeter a processo seletivo que consistirá: (i) na análise do *curriculum lattes*; (ii) análise do pré-projeto de dissertação de Mestrado; e (iii) entrevista com a comissão de seleção.

3.1.4 Mestrado Profissional em Poder Judiciário

O destaque maior é para o Mestrado Profissional em Poder Judiciário, porque se constitui na primeira iniciativa na área do direito, no sentido de qualificar magistrados e operadores do direito, com o enfoque possibilitado pelo mestrado profissional, que difere do

22 Disponível em <http://www.diretorio.fgv.br/view_pub.asp?section_id=45&sub_section=26&category_id=&id=66>. Acesso em: 22 jun. 2009.

acadêmico no que tange à pesquisa, resultado. O mestrado profissional tem foco na resolução de problemas, enquanto que o mestrado acadêmico visa pesquisar os acontecimentos do mundo. No mestrado profissional, a dissertação representa um projeto de solução para problemas relacionados ao Poder Judiciário, é um ganho e um salto de qualidade, pois representa o esforço dos tribunais e dos magistrados no sentido de resolver os imensos questionamentos da justiça que, de forma geral, foram sempre resolvidos de forma amadora.

O Programa de Mestrado Profissional em Poder Judiciário possui característica multidisciplinar, que alia diversas áreas do conhecimento: Economia, Administração, Ciências Sociais e Direito.

O curso foi autorizado pelo Ministério da Educação por meio da Portaria 73 de 17 de janeiro de 2007²³.

Possui carga horária de 405 horas, com prazo de 24 meses para a obtenção da titulação, podendo ser concedido o período adicional de 3 meses apenas para a defesa do trabalho de conclusão.

O marco temático do Mestrado Profissional em Poder Judiciário se afirma no compromisso público de enfocar a instituição, em suas diversas dimensões, como forma de desenvolver conhecimento científico e tecnológico, que contribua para o seu aprimoramento.

O curso de Mestrado Profissional em Poder Judiciário já teve a participação de magistrados estaduais, federais e trabalhistas dos estados de Rondônia, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

O investimento aplicado pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia em capacitação específica, aliado ao compromisso de magistrados e servidores, por certo resultou em melhorias, pois, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o Tribunal de Justiça de Rondônia possui, no primeiro grau de jurisdição, a menor taxa de congestionamento por dois anos seguidos. Esse é um dos exemplos de resultado positivo gerado pelo Programa de Capacitação em Poder Judiciário.

23 Disponível em: <http://www.diretorio.fgv.br/view_pub.asp?section_id=45&sub_section=79&category_id=&id=340>. Acesso em: 22 jun. 2009.

3.2. Supremo Tribunal Federal

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, entre outras iniciativas, destaco a parceria com Centro de *Estúdios de Justicia de las Américas* para a realização do “Encontro Nacional de Administração Judiciária”, acontecido em novembro de 2003, na cidade de Brasília/DF, com a proposta de promover a integração de projetos bem sucedidos na área de administração judiciária dos Tribunais brasileiros e países latino-americanos.

Nesse evento, todos os tribunais do país tiveram a oportunidade de mostrar suas práticas de sucesso no âmbito administrativo. Houve uma intensa troca de experiências, com a constatação de que os problemas são comuns e, portanto, as soluções exigidas podem ser compartilhadas. O Poder Judiciário, como já afirmado por vozes abalizadas, é nacional e clama pela existência de um *standard*, conforme acentuado pelo Ministro Gilmar Mendes, na presidência do CNJ.

Neste evento, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia apresentou o “Curso de Diagnóstico Organizacional”, que é destinado ao planejamento estratégico das varas e inserido com muito sucesso no Programa Justiça com Qualidade (PJQ), do Poder Judiciário Rondoniense.

3.3. Conselho Nacional de Justiça – CNJ

Um grande avanço para a justiça foi a criação do Conselho Nacional de Justiça, ocorrida em 31 de dezembro de 2004, com instalação realizada em 14 de junho de 2008.

Com *status* constitucional (art. 103-B), o CNJ tem se revelado um marco no alinhamento da eficiência do Poder Judiciário Nacional.

O art. 103-B foi inserido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 45/2004 e tem, em seu § 4º, a descrição da competência do CNJ, abrangendo: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou

mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal, a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Composto por 15 Conselheiros, aprovados pelo Senado e nomeados pelo Presidente da República, a presidência atual do CNJ é exercida pelo Ministro Gilmar Mendes.

Os trabalhos desenvolvidos pelas presidências que passaram pelo Conselho Nacional de Justiça estão intimamente ligados às prioridades na pauta de cada presidente.

Na gestão do Ministro Nelson Jobim, a pauta de urgência abrangeu os temas “nepotismo, teto salarial, corrupção e lentidão”. Seu trabalho alcançou as metas, acabando com o nepotismo e estabelecendo o limite do teto salarial, além de iniciar um processo de legitimação institucional e o projeto “Justiça em Números”, que serve

de parâmetro na competitividade sadia entre os tribunais do Brasil para uma melhor e mais ágil justiça.

Na gestão da Ministra Ellen Gracie, dando continuidade à razão de ser do CNJ, foram enfatizados o desenvolvimento da informatização, a virtualização dos autos, o fortalecimento da criação do sistema de estatísticas judiciais e a mobilização em favor da conciliação de conflitos.

A gestão do Ministro Gilmar Mendes foi marcada pela reunião de todos os 97 tribunais do país e a implantação do necessário Planejamento Estratégico como instrumento de gestão.

Elenco, a seguir, um pouco da significativa contribuição do Conselho Nacional de Justiça para o aprimoramento do Judiciário Brasileiro.

3.3.1 Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ

A estrutura do CNJ conta com o Departamento de Pesquisas Judiciárias, que é o responsável pelo acompanhamento, desenvolvimento e avaliação de projetos e relatórios de pesquisa sobre o Poder Judiciário, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). As atribuições do Departamento estão definidas na Lei n. 11.364, de 26 de outubro de 2006.

Depreende-se do *site* do CNJ que o objetivo do departamento é desenvolver e fomentar pesquisas sobre o Poder Judiciário brasileiro, tanto no que se refere ao levantamento e sistematização de dados estatísticos sobre ele, mas também no que tange a análises comparadas com a estrutura e funcionamento dos poderes judiciários de outros países, especialmente os latino-americanos. Intenta-se contribuir para a elaboração da política judiciária e para a gestão estratégica, de forma que o Poder Judiciário possa incrementar a qualidade da prestação jurisdicional à cidadania e contribuir para práticas democráticas em sua própria estrutura e em outros âmbitos de poder.

Dentre os objetivos do DPJ, está também a disponibilização dos dados coletados para efeito de pesquisa e produção acadêmica, pois se entende que a transparência é requisito fundamental para

a consolidação de um universo de estudos, capaz de gerar uma compreensão mais acurada do passado e orientar decisões futuras.

Dentre os projetos desenvolvidos pelo Departamento de Pesquisa Judiciárias assumiu especial relevo o denominado “Justiça em Números”.

O “Justiça em Números” é um sistema que visa à ampliação do processo de conhecimento do Poder Judiciário, por meio da coleta e da sistematização de dados estatísticos e do cálculo de indicadores capazes de retratarem o desempenho dos tribunais. Os dados englobam as seguintes categorias gerais:

- Insumos, dotações e graus de utilização: levantam-se dados sobre despesas, pessoal, recolhimentos/receitas, informática e área física.
- Litigiosidade e carga de trabalho: calcula-se o quantitativo de casos novos, a carga de trabalho do magistrado, a taxa de congestionamento da Justiça, a taxa de recorribilidade externa e interna e a taxa de reforma da decisão.
- Acesso à justiça: averigua-se a despesa com assistência judiciária gratuita e o quantitativo de pessoal atendido.
- Perfil das demandas: busca-se levantar a participação governamental nas demandas judiciais.

As informações são fornecidas originariamente pelos Tribunais de Justiça dos Estados, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunal Superior do Trabalho. Os dados apresentados são de responsabilidade exclusiva dos Tribunais que participaram da pesquisa. A fim de evitar equívocos, os dados apresentados são submetidos à validação pelos órgãos respondentes. Seguindo os critérios estabelecidos na Resolução n. 15 de 2006, os dados são informados pelos tribunais semestralmente.

O relatório “Justiça em Números” é publicado anualmente, além de ser enviado ao Congresso Nacional como parte do Relatório

Anual do Conselho Nacional de Justiça²⁴. Desde que começou a ser publicado, o relatório serve como incentivo para que os órgãos ligados à Justiça Estadual, Federal e do Trabalho analisem seu desempenho e busquem melhoria contínua dos serviços jurisdicionais.

3.3.2 Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ)

Compondo o Departamento de Pesquisas Judiciárias, o Conselho Consultivo foi instalado no dia 30 de abril de 2009 para auxiliar o DPJ na execução de pesquisas relacionadas ao aprimoramento do Poder Judiciário. Sua razão de ser consiste em dar subsídios científicos às ações do Conselho Nacional de Justiça, visando ao combate dos excessos de ações na justiça.

O Conselho Consultivo é composto por nove integrantes, de renomados currículos e com experiência em áreas como criminologia, planejamento, ciência política e economia. São eles: Armando Manuel da Rocha Castelar Pinheiro, Carlos Augusto Lopes da Costa, Carmem Lúcia Antunes Rocha, Elizabeth da Cunha Sussekind, Everardo Maciel, Francisco José Cahali, Kazuo Watanabe, Luiz Jorge Werneck Vianna, Maria Tereza Aina Sadek.

3.3.3 Planejamento e Gestão Estratégica do Poder Judiciário Nacional

Para a elaboração do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução n. 70, de 18 de março de 2009, em que se ressalta a missão do Poder Judiciário de realizar justiça e a visão de trazer o reconhecimento pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social.

Como medida preparatória, o Conselho Nacional de Justiça promoveu a realização de 12 (doze) encontros regionais no segundo semestre de 2008, que contaram com a participação de 87 (oitenta e sete) tribunais de todos os segmentos da Justiça e resultaram em aproximadamente 120 (cento e vinte) horas de vídeo, 987 (novecentos

24 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7731&Itemid=944>. Acesso em: 17 jul. 2009.

e oitenta e sete) práticas catalogadas e cerca de 50 (cinquenta) projetos detalhados²⁵.

Nos encontros, foram colhidas opiniões, dificuldades e sugestões, que serviram de base para a elaboração do plano estratégico.

Quinze objetivos estratégicos distribuídos em oito temas constam no planejamento, assim descritos: **a) Eficiência operacional** - 1. Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos; 2. Buscar a excelência na gestão de custos operacionais; acesso ao sistema de Justiça; **b) Acesso ao Sistema de Justiça** - 3. Facilitar o acesso à Justiça; 4. Promover a efetividade no cumprimento das decisões; **c) Responsabilidade social** - 5. Promover a cidadania; **d) Alinhamento e integração** - 6. Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário; 7. Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais nos planos nacional e internacional; **e) Atuação institucional** - 8. Fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições; 9. Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva; 10. Aprimorar a comunicação com públicos externos; **f) Gestão de pessoas** - 11. Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores; 12. Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia; **g) Infraestrutura e tecnologia** - 13. Garantir a infraestrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais; 14. Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de tecnologia de informação; **h) Orçamento** - 15. Assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia²⁶.

Fica, assim, estabelecido que cabe ao CNJ e aos tribunais elaborar seus respectivos planejamentos em observância ao Plano Estratégico Nacional.

25 Disponível em: <http://ouro01.cnj.gov.br/index.php?view=article&catid=1%3Anotas&id=6589%3ACnj-quer-um-judiciario-mais-eficiente-e-ao-alcance-doscidadaos&format=pdf&option=com_content&Itemid=675>. Acesso em: 7 jul. 2009.

26 Disponível em: <<http://cn.trt8.jus.br/Images/planejamento%20judiciario.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

3.3.4 Sistema CNJ – PROJUDI (Processo Judicial Digital)

Trata-se de um *software* de virtualização e tramitação de processos judiciais mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.

Também chamado de processo virtual ou de processo eletrônico, o Processo Judicial Digital tem, como premissa, gerenciar e controlar os trâmites de processos judiciais nos Tribunais, de forma eletrônica, reduzindo tempo e custos.

O Projudi almeja a completa informatização da justiça, retirando burocracia dos atos processuais, dando acesso imediato aos processos, bem como melhora no desempenho das funções próprias de cada usuário, pois esse acessa somente o módulo que oferece as funções que ele necessita para desenvolver suas atividades.

Atualmente, 19 dos 27 estados brasileiros aderiram ao Projudi e 8 estão em fase de implementação²⁷.

3.3.5 Tabelas Processuais Unificadas

As Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário objetivam a padronização e a uniformização de classes, assuntos e movimentação processuais no âmbito da Justiça Estadual, Federal, do Trabalho e do Superior Tribunal de Justiça, a serem empregadas nos seus respectivos sistemas processuais.

A padronização e uniformização são fundamentais para a gestão da justiça e confecção dos relatórios anuais dos tribunais em todo o Brasil. Com isso, não há mais banco de dados destoantes nos tribunais e a captação dos números é mais rápida e precisa.

Definidas pela Resolução n. 12 do Conselho Nacional de Justiça, de 14 de fevereiro de 2006, as Tabelas Processuais Unificadas foram implementadas pela Resolução n. 46, de 18 de dezembro de 2007.

Sua atualização e aperfeiçoamento serão feitos continuamente pelo Conselho Nacional de Justiça, em conjunto com os demais

27 Disponível em: http://www.projudibrasil.com.br/projudi/jurisdicao_projudi.asp. Acesso em: 13 mar.2011.

órgãos do Poder Judiciário, por meio do sistema eletrônico de gestão, em funcionamento e disponível para consulta pública no sítio do Conselho Nacional de Justiça.

3.3.6 Banco de Boas Práticas de Gestão

Visando promover a divulgação e o compartilhamento de projetos e ações desenvolvidos pelos tribunais, há, no portal do CNJ, o “Banco de Boas Práticas de Gestão”.

3.4 Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM

Também com *status* constitucional, a Escola Nacional de Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM (art. 105, parágrafo único), instalada em 30 de novembro de 2006, por meio da Resolução n. 3 do STJ, é responsável por regulamentar, autorizar e fiscalizar os cursos oficiais para ingresso, vitaliciamento e promoção na carreira da magistratura.

Compete à Enfam definir as diretrizes básicas para a formação e o aperfeiçoamento de Magistrados; fomentar pesquisas, estudos e debates sobre temas relevantes para o aprimoramento dos serviços judiciários e da prestação jurisdicional; promover a cooperação com entidades nacionais e estrangeiras ligadas ao ensino, pesquisa e extensão; incentivar o intercâmbio entre a Justiça brasileira e a de outros países; promover, diretamente ou mediante convênio, a realização de cursos relacionados com os objetivos da Enfam, dando ênfase à formação humanística; habilitar e fiscalizar, nos termos do art. 93, II, “c”, e IV, e 105, parágrafo único, da Constituição da República, os cursos de formação para ingresso na magistratura e, para fins de vitaliciamento e promoção na carreira, os de aperfeiçoamento; formular sugestões para aperfeiçoar o ordenamento jurídico; definir as diretrizes básicas e os requisitos mínimos para a realização dos concursos públicos de ingresso na magistratura estadual e federal, inclusive regulamentar a realização de exames psicotécnicos; apoiar, inclusive financeiramente, a participação de magistrados em cursos no Brasil ou no exterior

indicados pela Enfam; apoiar, inclusive financeiramente, as escolas da magistratura estaduais e federais na realização de cursos de formação e de aperfeiçoamento.

A Enfam, exercendo sua competência, editou normas relativas ao credenciamento de cursos das escolas federais e estaduais de magistrados. São eles:

- Resolução n. 1, de 17 de setembro de 2007 - Dispõe sobre o curso de formação para ingresso na magistratura.

- Resolução n. 2, de 17 de setembro de 2007 - Dispõe sobre os cursos de aperfeiçoamento para fins de vitaliciamento e promoção dos magistrados.

- Resolução n. 1, de 16 de março de 2009 - Estabelece a implantação do Plano de Trabalho da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados para o exercício de 2009 e dá outras providências.

- Anexo 1 - Plano de Trabalho para o ano de 2009.

- Resolução n. 2, de 16 de março de 2009 - Estabelece diretrizes para os conteúdos programáticos mínimos dos cursos de formação para ingresso na magistratura e de aperfeiçoamento.

- Anexo I - Diretrizes dos conteúdos programáticos mínimos do curso de formação para ingresso na carreira da magistratura.

- Anexo II - Diretrizes dos conteúdos programáticos mínimos do curso de aperfeiçoamento para os magistrados federais e estaduais vitaliciandos e vitaliciados.

- Instrução Normativa n. 1, de 6 de fevereiro de 2008 - Dispõe sobre o credenciamento para a execução do curso de formação inicial dos magistrados previsto na Resolução n. 1 da Enfam, de 17 de setembro de 2007, bem como sobre seu conteúdo programático e forma de avaliação.

- Instrução Normativa n. 2, de 6 de fevereiro de 2008 - Dispõe sobre o curso de aperfeiçoamento para fins de vitaliciamento

e promoção dos magistrados previsto na Resolução n. 2 da Enfam, de 17 de setembro de 2007.

Além disso, firmou os seguintes termos de cooperação:

- Termo de Cooperação CNJ – Enfam - Para a realização de cursos multidisciplinares de capacitação sobre a Lei n. 11.340/2006 - Lei Maria da Penha.
- Termo de Cooperação MJ/SRJ - STJ/Enfam - Para a realização de cursos de aperfeiçoamento em técnicas de mediação e composição de conflitos para magistrados.

A Enfam busca consolidar uma unidade programática que assegure um perfil de juiz compatível com as demandas do contexto de atuação. Para isso, a escola conta com um grupo de magistrados colaboradores que participaram ativamente na construção da proposta pedagógica, assim como em temas relevantes para a formação e o aperfeiçoamento dos magistrados.

Esses colaboradores, além disso, contribuem para a estruturação dos cursos e de estratégias educacionais voltadas para a formação de formadores, ou seja, curso de multiplicadores, qualificando os professores que ministrarão aulas nas Escolas de Magistraturas.

4. O FUTURO

Identificado o problema gerencial do Poder Judiciário, suas consequências, bem como os possíveis caminhos para a solução da crise de gestão que tomou conta dos serviços jurisdicionais, o futuro de uma justiça ágil revela-se possível.

Considerado por muitos como gestor despreparado, o magistrado brasileiro abraçou a causa e, hoje, planejamento estratégico, gestão por resultados, qualidade total, são palavras de ordem na luta contra a lentidão dos processos.

Os primeiros resultados positivos da luta já começam a ser percebidos, como apurado na pesquisa realizada pela FGV – IPESPE, em que se observam respostas no sentido de que: vale a pena a procurar a justiça (80%); há confiança nos juízes (67%); há satisfação nos serviços (52%) e; a justiça evoluiu e está evoluindo (44%), revertendo números negativos apurados em pesquisas anteriores²⁸.

O povo brasileiro deve se orgulhar de seus magistrados, pois estes tomaram para si o dever de resolver a crise de gestão instalada no Poder Judiciário Brasileiro. Em ações conjuntas com os tribunais estaduais, federais, suas escolas de magistraturas, tribunais superiores, com o CNJ, ENFAM e associações de classes, a Magistratura do Brasil revela-se capaz de assumir o papel pró-ativo de desenhar e construir o judiciário desejado pelo jurisdicionado.

28 Disponível em: <http://monoceros.cnj.gov.br/portalcnj/images/imprensa/2_encontro_nacional_do_judiciario_-_palestras/poder_judiciario_estrategia_e_celeridade.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2009.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=1026>. Acesso em: 14 jul. 2009.

_____. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=1252>. Acessado em 29 jun. 2009.

BOTTINI Pierpaolo Cruz. Capítulo 10 - A reforma do Judiciário: aspectos relevantes. Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança. Brasília – DF: Ministério da Justiça, 2006.

Bonde News. Lentidão do Judiciário barra reforma agrária. Paraná, 15 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.bonde.com.br/bondenews/bondenews.php?id=328&dt=20070315>>. Acesso em: 20 fev. 2008

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

BRASIL. Itamaraty. Barreiras jurídicas, administrativas e políticas aos investimentos no Brasil. v. I. Brasília, DF, jun. 2001.

CASTELLS, Manoel. A sociedade em rede. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. O Estado-rede e a reforma da administração pública. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: 1998.

Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Disponível em <http://monoceros.cnj.gov.br/portalcnj/images/imprensa/2_encontro_nacional_do_judiciario_-_palestras/poder_judiciario_estrategia_e_celeridade.pdf>. Acesso em 29 de jun 2009.

_____. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7731&Itemid=944>. Acesso em: 17 jul. 2009.

_____. Disponível em: <<http://ouro01.cnj.gov.br/index.php?view=article&catid=1%3Anotas&id=6589%3Acnj-quer-um->

judiciario-mais-eficiente-e-ao-alcance-doscidadaos&format=pdf&option=com_content&Itemid=675>. Acesso em: 7 jul. 2009.

_____. Disponível em: <<http://cn.trt8.jus.br/Images/planejamento%20judiciario.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

_____. Disponível em: <http://monoceros.cnj.gov.br/portalcnj/images/imprensa/2_encontro_nacional_do_judiciario_-_palestras/poder_judiciario_estrategia_e_celeridade.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2009.

DAKOLIAS, Maria. Nota Técnica 319. Banco Mundial. 1996.

FALCÃO, Joaquim. Judiciário: independência e gestão. *Jornal do Comércio*, Pernambuco, 30 jun. 2006.

Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio. Disponível em <http://www.direitorio.fgv.br/view_pub.asp?section_id=45&sub_section=26&category_id=&id=66>. Acesso em: 22 jun. 2009.

_____. Disponível em: <http://www.direitorio.fgv.br/view_pub.asp?section_id=45&sub_section=79&category_id=&id=340>. Acesso em: 22 jun. 2009.

Gazeta Jurídica.com.br. Os números do poder judiciário: Morosidade custa US\$ 10 milhões. 30 maio 2006. Disponível em: <<http://www.gazetajuridica.com.br/index.php/2006/05/30/so-numeros-do-poder-judiciario-morosidade-custa-us-10-milhoes/>>. Acesso em: 20 fev. 2008.

JOBIM, Nelson. Discurso de Posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal. 3 jun. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62841&caixaBusca=N>>. Acesso em: 20 fev. 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJA5672F84ITEMIDEAA5F081DD274F6AB9396E051A77721FPTBRIE.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2009.

NOGUEIRA, Marco A. As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PINHEIRO, Armando Castelar. Judiciário, reforma e economia: A visão dos magistrados. São Paulo. Disponível em: <http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Armando_Castelar_Pinheiro2.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2008.

Prêmio *Innovare*. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/innov/paginas/ver/Realiza%E7%E3o>>. Acesso em: 29 jun. 2009.

REZENDE, Flávio C. Anova gestão pública, *performance* e reinvenção das instituições: um desafio para a reforma do estado. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, n.4, pp. 27-28, nov. 1998.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à gestão pública. São Paulo: Saraiva, 2006.

SERRA, Umpierre de Mello. Gestão de Serventias. Vol. 1. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: O CONSELHO TUTELAR E SUA PRÁTICA EDUCATIVA



Oscar Francisco Alves Junior

Juiz de Direito da 3ª Vara Criminal em Ji-Paraná/RO; Coordenador e Professor da Escola da Magistratura de Rondônia (EMERON) no Núcleo de Ji-Paraná; Professor no Ceulji-Ulbra/RO. Mestre pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Mestre pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/Rio), Pós-Graduado pela *Fundación General de la Universidad de Salamanca/España*.

Sumário

Introdução. 1. Definindo a prática educativa do Conselho Tutelar. 2. Educação não formal e prática educativa do Conselho Tutelar. 3. Escola e Conselho Tutelar: limites e possibilidades. 4. Perspectivas do Conselho Tutelar no atual momento histórico. Considerações finais. Referências Bibliográficas.

Somos o que fazemos repetidamente. Por isso o mérito não está na ação e sim no hábito.

Aristóteles

INTRODUÇÃO

O artigo ora publicado faz parte da reflexão teórica e da pesquisa empírica realizadas durante o Mestrado do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), inserido na linha de pesquisa “Estado e Políticas Públicas de Educação”,

estando baseado na Dissertação¹ concluída em 2008 e apresentada sob o título “A prática educativa do Conselho Tutelar: Uma abordagem no município de Ouro Preto do Oeste/RO de 2001 a 2007.”

Pesquisar sobre a existência ou não de eventual prática educativa do Conselho Tutelar é o objetivo desta especulação. A educação enquanto prática social está presente em toda relação humana, por isso a compreensão dessa dinâmica, através do objeto desta investigação (a prática educativa do Conselho Tutelar) é missão desafiadora, que envolve enfrentar interrogações variadas, porém sem perder o foco no objeto indicado, nem se enveredar por cada bifurcação que se apresente.

O Conselho Tutelar é o órgão público municipal responsável em fiscalizar e zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Foi criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8069/90, que definiu suas atribuições (art. 136), competência (art. 138) e procedimento de escolha (art. 139) e, assim, regulamentou os arts. 227 a 229 da Constituição Federal de 1988.

Este órgão é composto por cinco conselheiros tutelares, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução, sendo que, para candidatar-se, o interessado deve atender alguns requisitos: reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 (vinte e um) anos e residência no município. Ademais, o ECA estabelece que em cada município haja, no mínimo, um Conselho Tutelar.

A opção por esse tema acarreta, conseqüentemente, a realização de uma reflexão sobre a educação e, para tanto, como referência para a pesquisa empírica, foi escolhido o Conselho Tutelar de Ouro Preto do Oeste/Rondônia.

1 Em seleção de âmbito nacional entre mestres e doutores pesquisadores sobre Conselho Tutelar, com produção acadêmica entre os anos 1990 a 2009, a dissertação participou com outras 62 (sessenta e duas) de evento realizado pelo Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), cujo proponente foi a Fundação de Apoio e Desenvolvimento à Pesquisa, o Ensino e a Extensão da UFJF e financiamento da Subsecretaria Especial de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, sendo selecionada para fase seguinte com outros 21 (vinte e um) trabalhos, sendo escolhido na fase final com outros 10 (dez) trabalhos para integrar Livro sobre Conselho Tutelar, com artigo sob o título A prática educativa do Conselho Tutelar, que inspirou o artigo ora publicado.

Tal escolha se justifica porque, no contexto rondoniense, Ouro Preto do Oeste foi um dos primeiros municípios a instalar o Conselho Tutelar. Desde a instituição deste órgão nesse município, já ocorreram quatro composições de conselheiros tutelares, sendo três delas no período de pesquisa deste trabalho. A primeira composição teve mandato no período de 1998/2000, a segunda de 2001/2003, a terceira de 2004/2006 e a quarta de 2007/2009.

Os conselheiros tutelares desse município são bastante dinâmicos, participando como alunos em vários cursos de aperfeiçoamento, bem como proferindo palestras em eventos locais e, às vezes, nas cidades vizinhas. Além disso, nos últimos anos, tem chamado a atenção o fato de elevada quantidade de reconduções, o que aponta para suposta satisfação por parte da comunidade em razão de satisfatório desempenho de suas atividades.

Partiu-se de um suposto: esses fatos são indícios de eventual prática educativa. Isso se mostrou instigante e importante para desencadeamento da pesquisa enfocando saber “o que”, “o porquê” e “como” estava acontecendo, o que demonstra a relevância social da pesquisa. Assim, seria a prática educativa uma realidade no Conselho Tutelar de Ouro Preto do Oeste ou apenas mera aparência? Em se constatando eventual prática educativa, seria ela proposital ou não intencional? Qual a consequência dessa prática educativa para o Estado e sociedade em razão de suas interfaces?

A fim de buscar resposta a estes questionamentos e por essas características singulares e diferenciadoras, desenvolveu-se esta investigação científica na cidade de Ouro Preto do Oeste, explorando a regionalidade nortista e elaborando interlocução com outras pesquisas sobre o Conselho Tutelar.

Inicialmente, desenvolveu-se a pesquisa com intuito de abordar o Conselho Tutelar desde sua criação, todavia, em que pese ter acesso a todas as atas, isto é, desde 1997, preparatória da 1ª composição (1998/2000), ocorre que a técnica utilizada era diversa das composições posteriores, o que fez com que as informações se tornassem não confiáveis e incompletas.

Após 2001, encontram-se dados concretos, completos e confiáveis documentados em atas administrativas, atas dos casos, estatísticas, gráficos, quadros e tabelas, bem como testemunho pela maioria dos conselheiros tutelares que atuaram ou estão atuando e que ainda residem no município, no que tange a 2^a, 3^a e 4^a composições, respectivamente, 2001/2003, 2004/2006 e 2007/2009.

O trabalho realizou-se mediante pesquisa histórico-bibliográfica, bem como empírica, por meio de análise documental e entrevistas, desenvolvendo-se, primeiramente, na identificação das fontes, localização destas e obtenção do material e respectiva leitura, com fichamento para análise e interpretação. Foram comentadas a legislação federal, estadual e municipal pertinentes ao Conselho Tutelar.

A pesquisa bibliográfica desenvolveu-se de dezembro de 2005 a setembro de 2008. A pesquisa empírica dividiu-se em documental e entrevistas. A pesquisa documental (atas, gráficos, tabelas, quadros, ofícios, estatísticas arquivadas no Conselho Tutelar, bem como legislação municipal), ocorreu de junho de 2006 a setembro de 2008. Já as entrevistas foram realizadas no período de outubro de 2007 a setembro de 2008.

No decorrer desse presente estudo, foram analisadas 86 atas das reuniões do Conselho, do período de 2001 a 2007, consistentes em 94 páginas. Nesse período o Conselho teve dois regimentos internos, dentre outras legislações municipais referentes à política dos direitos da criança e do adolescente. As entrevistas foram digitadas, resultando 65 páginas, procurando manter-se a fala do conselheiro tutelar entrevistado o mais próximo possível do estilo real da linguagem dita por ocasião da entrevista.

Foram entrevistados sete conselheiros tutelares, sendo seis mulheres e um homem, ou seja, 100% da composição atual (4^a composição), mais o conselheiro tutelar suplente, uma vez que durante as entrevistas atuais, por diversas vezes, em razão de afastamento dos membros titulares, este último também assumiu o cargo.

Quanto ao ano de ingresso dos entrevistados como conselheiro tutelar, verificou-se variar de 2001 a 2007. A escolaridade

dos entrevistados variou de ensino médio completo a ensino superior completo. A faixa etária verificou-se estar entre 21 a 51 anos.

Os entrevistados não foram identificados, referindo-se a eles apenas por conselheiro tutelar seguido de uma letra para diferenciar as diversas respostas como sendo de pessoas distintas. Os conselheiros entrevistados assinaram termo de autorização, permitindo o uso das entrevistas para fins científicos, desde que mantido o sigilo em relação a informações pessoais.

Apesar da maior parte das entrevistas terem sido feitas com os atuais componentes, elas possibilitaram visão dos componentes da 2ª e 3ª composição, pois dois dos conselheiros da 4ª composição também atuaram na 2ª e 3ª composição. Outros dois conselheiros da 4ª composição também atuaram na 3ª composição. Nos quatro casos houve participação como titular e também como suplente, com mandatos integrais e outros parciais. Somente não se entrevistaram membros da 1ª composição, em razão de não fazer parte do período abordado por esta pesquisa e também destes conselheiros não mais residirem no município de Ouro Preto do Oeste.

Por esse motivo, a entrevista foi aplicada a 60% dos conselheiros da 2ª composição; 100% dos conselheiros da 3ª composição e 100% dos conselheiros da 4ª composição. Assim, os gráficos apresentados na pesquisa quantificam as porcentagens referentes a 3ª e 4ª composição, colhidos nas entrevistas. A análise documental engloba todo o período estudado na pesquisa, com exceção do ano de 2001, pela razão já mencionada anteriormente, estando os demais devidamente quantificados nos gráficos apresentados.

O processo seletivo destes conselheiros foi mediante escolha convocada pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), tendo a candidatura sido indicada por entidades não governamentais. Foram escolhidos em pleito com fiscalização de representante do Ministério Público, cujas pessoas com direito a voto foram o CMDCA, organizações não governamentais e grupos constituídos há pelo menos um ano e que incluíam em seus objetivos a defesa, proteção e assistência e/ou atendimento da criança

e do adolescente, os quais puderam indicar até dez (10) delegados cada um.

Pelas entrevistas, examinou-se a representatividade dos conselheiros tutelares, forma de trabalho desenvolvido, traçando o panorama das dificuldades e situações de ameaça e violação aos direitos da criança e adolescente trazidos ao Conselho. Também se pesquisou qual o papel social do Conselho, relevância social de suas funções e expectativas dos conselheiros. Ainda, averiguaram-se as limitações e possibilidades dos conselheiros tutelares no desempenho da prática social educativa no dia a dia e eventual consequência para o exercício da cidadania.

1. DEFININDO A PRÁTICA EDUCATIVA DO CONSELHO TUTELAR

A prática educativa decorre de uma prática social interativa entre conselheiros, crianças, adolescentes e demais agentes na sociedade, que baseados na ideia de educação para a vida social do indivíduo, exercem-na fora das instituições de ensino.

FREITAG (1986, p.40) sustenta que a educação é uma filosofia de vida, uma concepção de sociedade concreta, que se dá através de instituições específicas como: família, comunidade, mídia e escola, que são as porta-vozes de uma nova pedagogia.

A prática educativa, conforme se abordará oportunamente, é tema ligado à educação não formal e, assim, de acordo com GOHN (1999, p.103), nesse aspecto a cidadania é objetivo principal:

Um dos pressupostos básicos da educação não-formal é o de que a aprendizagem se dá por meio da prática social. É a experiência das pessoas em trabalhos coletivos que gera um aprendizado. A produção de conhecimentos ocorre não pela absorção de conteúdos previamente sistematizados, objetivando ser apreendidos, mas o conhecimento é gerado por meio da vivência de certas situações-problema.

Assim, falar em prática educativa e, consequentemente, em educação não formal é referir-se às lições do dia a dia, em que também ocorre aprendizado. Segundo BOBBIO (2001, p.25) essa atividade educadora é um processo contínuo:

Se observarmos um pouco, de fora, o desenvolvimento da vida de um homem através da **atividade educadora** exercida pelos seus pais, pelos seus professores e assim por diante, nos daremos conta que ele se desenvolve guiado por regras de conduta. Com respeito a permanente sujeição a novas regras, já foi justamente dito que a vida inteira, e não só a adolescência, é um **contínuo processo educativo**. Podemos comparar o nosso proceder na vida com o caminho de um pedestre em uma grande cidade: aqui a direção é proibida, lá a direção é obrigatória; e mesmo ali onde é livre, o lado da rua sobre o qual ele deve manter-se é em geral rigorosamente sinalizado. Toda a nossa vida é repleta de placas indicativas, sendo que umas mandam e outras proíbem ter um certo comportamento. Muitas destas placas indicativas são constituídas por regras de direito. (grifo nosso)

A educação não formal encerra em si várias vertentes, dentre elas as lições de cidadania, civilidade, política e moralidade, as quais não são adquiridas, via de regra, somente com a educação formal, que é aquela desenvolvida nas instituições regulares de ensino ou similares. Na lição de BOBBIO, fica claro que esse contínuo processo educativo nada mais é do que a extensão da prática educativa ao longo da vida que, justamente por ser contínua, não exaure nem se finda.

A prática educativa desenvolvida pelo Conselho está inserida na tendência atual de consolidar a participação da sociedade na definição e controle de políticas públicas municipais, perspectiva esta que procura reintroduzir a comunidade local no papel de defesa e cuidado com as crianças e adolescentes.

Para trabalhar a ideia proposta pela prática educativa desenvolvida pelo Conselho Tutelar é preciso, antes de qualquer outra

atitude, traçar um novo perfil de conselheiros, pois só assim, partindo de um conselheiro tutelar consciente e aberto às novas concepções, é que se torna possível tentar modificar as ações a fim de adequá-las à noção da prática educativa. Para que a mudança se torne viável, ela deve ocorrer nas bases da sociedade, em toda a sua estrutura e não apenas no centro do poder estatal, pois caso a proposta de mudança exista tão somente na macroestrutura do poder, corre-se o risco dela jamais se efetivar.

Nesse sentido as sábias palavras de FOUCAULT (2006, p. 149 e 150):

Uma das primeiras coisas a compreender é que o poder não está localizado no aparelho de Estado e que nada mudará na sociedade se os mecanismos de poder que funcionam fora, abaixo, ao lado dos aparelhos de Estado a um nível muito mais elementar, quotidiano, não forem modificados.

Por intermédio do Conselho Tutelar, a comunidade local possui uma via de participação e isso torna o órgão um legítimo representante dos moradores do município. Esses últimos, por meio dos conselheiros tutelares, que são os representantes da população local, cuidarão das crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, na defesa, na orientação, no encaminhamento das necessidades e demandas surgidas.

A prática educativa do Conselho Tutelar também se evidencia na medida em que procede a orientação educativa. Também, quando exerce atividades advocatícias “*lato sensu*” na defesa e garantia da atenção, de representação e encaminhamento em caso de descumprimento dos direitos relacionados à criança e ao adolescente. Todavia, essa ação educativa do Conselho Tutelar será melhor desempenhada na medida em que forem escolhidos pela população conselheiros capacitados e comprometidos com a criança e o adolescente.

Isso quer dizer que não basta apenas ter conhecimento teórico a respeito dos conceitos relacionados à prática educativa, pois, para que ela realmente ocorra, é fundamental que o conselheiro acredite na

mudança que é capaz de gerar e, conseqüentemente, assuma um papel mais participativo na vida das crianças e adolescentes.

Enfim, qualquer que seja o projeto em que o Conselho Tutelar atue, é preciso relacionar-se com a criança, adolescente, pais ou responsáveis, professores, diretores de escola, proprietário de bares, exercendo seus atributos garantidos em lei de forma a gerar na comunidade sentimento de empatia e aquiescência. Caso contrário, mesmo que exerça seus atributos previstos em lei, a prática educativa restará prejudicada, visto que muitas vezes incumbe primeiro saber ouvir e depois equilibradamente falar.

Em Ouro Preto do Oeste, a prática educativa dos conselheiros tem ocorrido naturalmente, inclusive vários têm agido intencionalmente quanto a esse fim, pois tem plena consciência a respeito da importância do papel que podem desempenhar na vida das crianças e adolescentes que atendem.

Com o fim de cumprir com o objetivo principal dessa pesquisa e investigar sobre a existência de alguma prática educativa desenvolvida pelo Conselho Tutelar, os conselheiros foram indagados sobre essa questão, tendo sido obtidas as seguintes respostas:

Sim. Realizamos palestras, distribuimos panfletos, esclarecendo os direitos e deveres do cidadão, principalmente referente à criança e ao adolescente, isto é, aquelas que são aplicadas como medidas de proteção, visando o bem estar da criança e do adolescente. O poder público não condiciona materiais necessários, senão poderiam ser feitos mais e com maior qualidade. Nosso trabalho consiste em sua maioria, no atendimento à população, aplicando medidas que viabilize meios para a garantia de direitos e de proteção. Ao longo de toda existência do Conselho foram promovidas várias ações, buscando articulações com outros órgãos, objetivando a ampliação de uma rede de garantia, proteção e orientação à população. Como exemplo: fóruns, congressos, palestras e campanhas de prevenção. (entrevista com conselheiro tutelar “A”)

São realizadas palestras, distribuição de panfletos, são esclarecidos os direitos e deveres do cidadão e são aplicadas medidas de proteção, visando o bem estar da criança e do adolescente. São dadas orientações sobre valores morais. (entrevista com conselheiro tutelar “B”)

Hoje em dia parece que só se faz alguma coisa se houver algum benefício próprio. Eu faço meu trabalho, não pela obrigação, mas o faço pela questão humana. Em quase todas as vezes que estou atuando eu dou orientação, acompanhamento e conselhos para os adolescentes porque acho que eles entendem bem. Isso já não é tão comum com as crianças, mas também ocorre. Eu acho que isso é uma prática educativa e ajuda na questão da cidadania, pois muitos jovens são receptivos ao diálogo. Tem vários casos de adolescentes que não querem estudar e muitas vezes uma conversa, um acompanhamento junto ao adolescente e a família acabam contribuindo para ele mudar de ideia. (entrevista com conselheiro tutelar “C”)

Aplicando medidas de proteção, visando o bem estar da criança e do adolescente, os conselheiros daqui de Ouro Preto do Oeste distribuem panfletos, realizam palestras e esclarecem os direitos e deveres do cidadão. (entrevista com conselheiro tutelar “D”)

Geralmente as pessoas não cumprem a lei, porque entendem que não há incentivo financeiro ou qualquer outro, aí entra o Conselho. Meu trabalho muitas vezes vai além da minha obrigação e possibilidade, mas faço com amor. Já tiveram pessoas que disseram que depois que conversaram comigo resolveram estudar, hoje gostam da família e aceitaram ir ao psicólogo. Eu tenho consciência que essas práticas são educativas e melhoraram a família e a minha cidade. Quanto aos conselheiros em geral, realizamos palestras nas escolas (levamos informações dos direitos e deveres), entretanto, há profissionais da educação, sabe alguns diretores, que não gostam que o

Conselho trabalhe desta maneira, porque às vezes eles estão agindo fora dos parâmetros e não gostam de ser cobrado, mas o bom é que isso é exceção. Na maioria das vezes os próprios diretores e professores chamam os conselheiros porque eles pensam que é importante. Algumas vezes, trabalhamos com adolescentes tidos como problemáticos, mas depois se vê que os pais são os maiores problemas. Quando ajudamos os adolescentes estamos prevenindo problemas e ajudamos as pessoas a terem uma vida melhor, evitando problemas futuros maiores para a justiça, polícia, escola, família e sociedade em geral, inclusive para as próprias pessoas envolvidas. Muitas vezes a população não sabe resolver os problemas por falta de informação e nós conselheiros atuamos nos casos, ajudando a educar. Na maioria dos casos falta conversa e diálogo. As pessoas querem criar os filhos como antigamente e o conselheiro também atua, acho que posso dizer, tentando de certa maneira educar nessa situação. (entrevista com conselheiro tutelar “E”)

Assim, para que haja a efetivação da prática educativa do Conselho Tutelar, deve haver cooperação de toda a comunidade de forma articulada, pois, desta maneira, beneficiar-se-ão não só as crianças e os adolescentes, mas também toda a sociedade, o que poderá, de fato, dar à prática educativa sua real característica de prática social.

2. EDUCAÇÃO NÃO FORMAL E PRÁTICA EDUCATIVA DO CONSELHO TUTELAR

Toda a nossa ciência, comparada com a realidade, é primitiva e infantil e, no entanto, é a coisa mais preciosa que temos.

Albert Einstein

Embora o conceito de educação, de uma maneira global, seja uno, existem diferentes formas de ensino, as quais podem ser classificadas em: educação formal, informal e não formal.

A educação formal poderia ser definida como àquela que está presente no ensino institucionalizado e é marcada pela intencionalidade no repasse do conhecimento, já a informal ocorre no dia a dia, quando qualquer pessoa adquire e acumula conhecimentos através das experiências diárias, não sendo marcada pela intencionalidade.

A educação não formal, por sua vez, define-se como qualquer tentativa educacional organizada que se realiza fora dos quadros do sistema regular de ensino, tendo como característica a intencionalidade de passar algum conhecimento através das ações, o que a diferencia da informal.

Destarte, quando se fala em educação obtida na família, na sociedade através dos amigos, no cinema e teatros, nos clubes, com as leituras de jornais, livros, revistas etc., não se trata de educação não formal, mas sim de *educação informal*. Frise-se a diferença entre as duas é que na educação não formal há a “*intencionalidade de dados sujeitos em criar ou buscar determinadas qualidades e/ou objetivos*”, conforme ensina GOHN (1999, p.100).

Pelo prisma social deveria ocorrer mudança na messe educacional e, assim, seus anseios no que tange à educação encontrariam correspondência nas expressões da educação não-formal.

GOHN (1999, p.91) relata que La Belle e Verhine ensinam que Coombs e Ahmed articulam que a educação não formal:

É uma atividade educacional organizada e sistemática, levada a efeito fora do marco de referência do sistema formal, visando propiciar tipos selecionados de aprendizagem a subgrupos particulares da população, sejam estes adultos ou crianças.

Colacionando o magistério de GOHN (1999, p.91-111), a educação não formal era percebida como sendo um conjunto de processos descritos para alcançar a participação do indivíduo e de grupos em áreas conhecidas como extensão rural, animação comunitária, treinamento vocacional ou técnico, educação básica, planejamento familiar etc.

A partir de 1990, a educação não formal ganhou destaque, o qual tem razão de ser por causa das exigências sociais em função de mudanças no mundo do trabalho, economia e sociedade. Começam-se, então, a considerar alguns aspectos: a) *apreciação da aprendizagem em grupos sociais*; b) *priorização de valores culturais que propulsionam e inter-relacionam as ações dos seres humanos*; c) *necessidade de aprendizagem de aptidões extra-escolares*.

Além dos motivos supramencionados, a educação não formal ganhou espaço através de organismos internacionais como a ONU e a UNESCO e por alguns estudiosos, dentre eles Gohn, La Belle, Verhine, Coombs e Ahmed. Um acontecimento importante para a educação não formal foi a conferência realizada em 1990 na Tailândia onde foram elaborados a “Declaração Mundial sobre educação para todos” e o “Plano de ação para satisfazer necessidades básicas da aprendizagem”. Estes diplomas dilataram a seara educacional estendendo-a *extramuros* das instituições escolares e, ainda, recomendaram o compromisso de transformação, na educação, inovando o que já exista.

Começou-se a entender a importância das culturas locais, devendo, então, resgatar o conhecimento existente entre as comunidades atendidas ao invés de ignorá-lo. Nesta conferência, considerou-se a importância da família no ensino aprendizagem dos indivíduos e, também, a grande influência do meio ambiente sobre a educação. É neste contexto que se justifica a prática educativa do Conselho Tutelar.

A cultura passa a ser um item primordial na vida educacional das pessoas e a educação não formal ganha cada vez mais espaço na educação. Desta forma, a educação não formal passa a ser tratada como uma das formas de educação.

GOHN (1999, p.98) advoga a tese de que a educação não formal possui cinco aspectos dentro do processo educacional: **a)** a aprendizagem política dos direitos dos indivíduos enquanto cidadãos; **b)** a capacitação dos indivíduos para o trabalho; **c)** a aprendizagem e o exercício de práticas que capacitam os indivíduos; **d)** a aprendizagem dos conteúdos da educação formal; **e)** o processo educacional desenvolvido pela mídia, principalmente a eletrônica.

Por derradeiro, o objetivo principal da educação não formal é a *cidadania*, o que demonstra a preocupação com a dimensão da coletividade, até porque é com a *prática social* que ocorre a aprendizagem na educação não-formal. Nesse mote grifa-se nesta reflexão, dentre os *múltiplos espaços* para que essa educação não-formal ocorra, o Conselho Tutelar exercendo ou podendo exercer uma prática educativa, apesar de suas várias atribuições legais e no desempenho delas.

3. ESCOLA E CONSELHO TUTELAR: LIMITES E POSSIBILIDADES

As relações entre a escola e Conselho Tutelar devem ser estreitas, já que claro está que a presença de um não anula o outro.

Noutros termos, tanto a educação formal quanto a não formal são de suma importância para o desenvolvimento do indivíduo, por essa razão ambas devem coexistir.

O atual momento pelo qual passa a sociedade, onde a cada dia tem-se procurado mais organização para a resolução dos problemas, a ligação entre a Escola e o Conselho Tutelar é o cenário perfeito para colocar em xeque o liame entre as práticas educativas e seus reflexos positivos quanto à diminuição dos problemas envolvendo crianças e adolescente.

A Escola representa o ícone da educação formal e sistematizada em módulos de ensino préestabelecidos, já o Conselho é órgão onde ocorre a participação social das pessoas na administração pública e que realiza a prática educativa por meio da educação não formal.

Embora num primeiro momento possa parecer que a Escola e o Conselho não precisam manter nenhum contato, tal assertiva não procede, uma vez que os dois juntos podem resolver uma série de problemas, os quais jamais seriam solucionados sem a ajuda mútua.

A Escola depende da ajuda do Conselho para tratar de diversos assuntos, dentre eles a evasão escolar, que a cada dia preocupa mais em virtude das consequências negativas que gera.

Retomando a reflexão proposta no item anterior sobre a insuficiência de apenas ter conhecimento teórico sobre a prática educativa, bem como sobre a necessidade de conselheiro exercer um papel mais participativo vemos ressonância desta ideia na argumentação incisiva de OSÓRIO (1999, p.39-45) e SUGUIHIRO (1999, p.67-70). Tais autores enfatizam que *intramuros* os professores questionam qual a relação dos Conselhos Tutelares com a Escola e o que ambos podem fazer em relação a direitos e deveres dos agentes relacionados em situações de ato infracional. A questão tem importância porque tem conexão com a disciplina na educação formal, em especial naqueles casos de prática de ato infracional no ambiente escolar.

Em que pesem as dúvidas que pairam sobre este tema, uma vez que o Estatuto da Criança e do Adolescente não disciplinou a hipótese por completo, luzes têm surgido sobre a temática analisada.

Não se pode olvidar que o Conselho Tutelar é um órgão que possui duas faces, por assim dizer. Grifa-se, de um lado, seu dever em velar pelo respeito aos direitos das crianças e dos adolescentes, sem, contudo, se transformar em uma espécie de polícia da família, como querem alguns e de outro lado, sua prática educativa (não formal e *lato sensu*) que, ao contrário da educação formal (educativa e de aprendizagem *strito sensu*), não carece de deliberação da escola.

Cumpra observar que vários autores, dentre outros, KONZEN (2000, p.185), CYRINO (2000, p.279) debatem sobre a função do Conselho Tutelar e sua respectiva relação com a Escola por meio de seus conselheiros. Entretanto, em que pese a deliberada intenção positiva do Conselho Tutelar, a verdade é que o órgão, na maior parte das vezes, está desprovido dos recursos necessários para satisfazer a crescente procura.

Assim, a enfocada prática educativa do Conselho Tutelar é exercida perante a sociedade, porém deve ocorrer de forma articulada com os demais segmentos através de ação dialógico-educativa visando desencadear amadurecimento e melhoria da atuação de crianças e adolescentes no convívio social.

As Escolas e seus professores devem ser incentivados a participar nas instâncias de discussão e deliberação que vêm ocorrendo *extramuros*. Deve-se discutir o modo peculiar das relações entre Conselho Tutelar e Escola. No que tange a este aspecto, algumas unidades da federação têm se voltado mais para esta questão e, como exemplo disto, mencionam-se no Estado de São Paulo as atividades do tipo mesas-redondas promovidas pelo Programa Avizinhar e a Escola de Aplicação da Faculdade de Educação da USP.

Outro exemplo é o Estado de Mato Grosso que desenvolve o projeto “Escola de Referência Estadual em Gestão Escolar”, através da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), entregando diplomas, bem como um kit de materiais pedagógicos às escolas vencedoras que atendam plenamente aos critérios do Prêmio.

As escolas vencedoras representam o Estado de Mato Grosso no “Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar”, que é outra excelente iniciativa, promovida pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), Organização Educacional Científica e Cultural das Nações Unidas/ *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), Fundação Roberto Marinho e Secretarias de Educação de todo o Brasil.

O Conselho Tutelar tem participação nesses projetos, haja vista que uma escola de Araputanga/MT foi escolhida entre 2.909 escolas, de 27 Estados brasileiros, graças a um projeto em conjunto com o Conselho Tutelar da cidade, envolvendo pais e professores, pois todos os envolvidos trabalharam no combate à evasão, o que foi determinante para a conquista do Prêmio mencionado.

Devido à participação do Conselho Tutelar, atuando junto com a população de periferia e área rural, nos últimos três anos, segundo informações da Escola “Dr. Joaquim Augusto Costa Marques” esta deixou de perder alunos, conforme site SEDUC/MT e MEC.

Também há outro programa de combate à evasão escolar que conta com atuação do Conselho Tutelar, mostrando sua prática educativa. Trata-se do programa APÓIA que é uma ação de parceria entre o Poder Judiciário, Procuradoria da Justiça - Coordenadoria

Geral da Promotoria da Infância e Adolescência, Secretaria de Estado da Educação e do Desporto, Secretaria de Direito Econômico (SED), União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME), Federação Catarinense de Municípios (FECAM), Sindicato dos Estabelecimentos particulares de Ensino (SINEPE), Conselhos Tutelares, Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares (ACCT) e outros apoiadores.

Esclarece-se que é programa inicial, inserido em um plano geral denominado de Justiça na Educação, influenciado por cursos que vêm sendo promovidos no Brasil, em convênio da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude (ABMP) com o Ministério da Educação/Fundo de Fortalecimento da Escola (MEC/FUNDESCOLA).

O desiderato do Projeto APÓIA é garantir a permanência na escola de crianças e adolescentes com idade de 07 a 18 anos, visando à conclusão do Ensino Fundamental. O APÓIA também fomenta o regresso à escola de crianças e adolescentes nessa faixa etária, que se evadiram da educação formal.

A participação do Conselho Tutelar se justifica na medida em que os motivos da evasão são tanto *intrínsecos* quanto *extrínsecos* à Escola. O Projeto APÓIA visa uma intensa reflexão e consequente ação da comunidade escolar em relação à falta de frequência e evasão, violência (maus-tratos), insucesso escolar (repetência), inacessibilidade e dificuldades com alunos envolvidos em atos infracionais, o que mais uma vez evidencia a prática educativa do Conselho Tutelar.

O Conselho Tutelar, nesse projeto, atua de forma integrada e interinstitucional visando apoio ao aluno que não frequenta a aula, bem como à sua família. A atuação integrada e interinstitucional se deve ao fato de o Conselho Tutelar atuar em conjunto com o Promotor de Justiça da Infância (Constituição Federal, arts. 21, 129, II e 201, VIII), Secretário Municipal da Educação, Coordenador Regional da Educação entre outras instituições.

No Estado de Santa Catarina, o projeto APÓIA tem sido desenvolvido da seguinte forma: elaborou-se um formulário padronizado

denominado aviso por infrequência de estudante, o qual é preenchido pelo professor quando houver a reiteração de faltas e remetido à Direção da Escola e por esta ao Conselho Tutelar. Este último órgão diligencia tentando solucionar a questão. Em caso negativo, o caso é encaminhado ao Promotor da Infância. Até o momento apurou-se que o formulário facilita o acompanhamento do programa e é importante ferramenta para a formulação de políticas públicas.

Em Ouro Preto do Oeste/RO a atuação complementar do Conselho Tutelar e Escola também têm ocorrido, em que pese não ser uma unanimidade. Observe-se a resposta dada por um dos conselheiros expressando-se sobre a prática desenvolvida:

Quanto aos conselheiros em geral, realizamos palestras nas escolas (levamos informações dos direitos e deveres), entretanto, há profissionais da educação, sabe alguns diretores, que não gostam que o Conselho trabalhe desta maneira, porque às vezes eles estão agindo fora dos parâmetros e não gostam de ser cobrados, mas o bom é que isso é exceção. Na maioria das vezes os próprios diretores e professores chamam os conselheiros porque eles pensam que é importante. Algumas vezes, trabalhamos com adolescentes tidos como problemáticos. (entrevista com conselheiro tutelar “E”)

Ademais, um comparativo dos gráficos demonstrativos de violações e ameaças de 2002 a 2007 do CT de Ouro Preto do Oeste chama a atenção para o fato de que no ano de 2002 não houve quantificação referente à rubrica “evasão escolar”. Isso não significa que, no ano de 2002, não tenha ocorrido evasão escolar. O fato é que de 1998 a 2000 (período da primeira composição de conselheiros) o Conselho Tutelar de Ouro Preto do Oeste passou por uma fase de instalação e estruturação, que se prolongou pelos anos de 2001 e 2002 (período da segunda composição).

Já no terceiro ano de encerramento da segunda composição, diante da credibilidade que o Conselho passou a ter perante a comunidade local, começou a atender uma gama maior de casos,

pois a população, incluindo diretores, professores e pais passaram a entender que o Conselho Tutelar poderia ser um aliado no combate à questão da evasão escolar.

Outro ponto detectado é que, anterior a 2003, houve casos de evasão escolar atendidos pelo Conselho, mas como o número de casos levados a este órgão não era expressivo (não que não ocorressem, mas sim porque não eram levados ao conhecimento do Conselho), eles não foram identificados pela rubrica evasão escolar, mas sim como desvio de conduta.

Essa análise comprova exatamente o quanto a ligação entre a Escola e o Conselho é importante, pois é através da Escola que o Conselho tem maiores chances de tomar conhecimento acerca das evasões e tantos outros problemas para, só então, tentar resolvê-los. Desse modo, a relação com o Conselho Tutelar tem-se revelado como um potente espaço para propiciar novas ideias e abordar situações definidas como problemáticas dentro das escolas.

As questões aqui propostas devem ser discutidas, pois haverá benefícios de toda ordem para a criança, o adolescente, seus pais ou responsáveis, para a Justiça da Infância e Juventude e, enfim, para toda a sociedade. Por esse motivo devem os operadores do direito e educadores fomentar a necessidade de fortalecimento institucional do Conselho Tutelar para que exerça sua prática educativa. Na medida em que o Conselho desempenhe seus atributos previstos no art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como aplique as medidas de proteção, haverá uma atuação educativa preventiva com o escopo de que no futuro não ocorram aplicações de medidas socioeducativas pela Justiça da Infância e Juventude.

Outrossim, discute-se no meio acadêmico que atualmente não se pode falar em Educação de qualidade que não vislumbre o aspecto da cidadania do indivíduo, uma vez que é salutar para sua completude, o que também justifica a investigação aqui presente.

Não há como se desligar da sociedade, haja vista que o indivíduo é a parte orgânica de uma comunidade, e seu desenvolvimento está na interação com outras pessoas. Busca-se

em sociedade a verdadeira liberdade, a qual apenas é possível em um Estado, uma vez que é nele que o homem alcança sua dignidade como ser independente.

A Educação é ideológica e, quando se ensina, é preciso ter essa visão. O ser humano deve ser visto concomitante com o mundo, pois é o sujeito de sua história e possibilita mudanças no futuro quando, no presente, analisa adequadamente o passado. A educação do indivíduo hoje pode transformar a sociedade e sob esta ótica deve-se considerar a educação não-formal do Conselho Tutelar em sua prática educativa.

Assim, educar – tanto na modalidade formal quanto na não formal - implica em preparar o indivíduo para a vida em sociedade. Educa-se hoje analisando o passado com o objetivo de causar evolução no futuro. De tal modo, evitam-se eventuais avarias futuras no que tange à questão em comento.

Neste diapasão, está o objetivo de repensar a Educação como direito e dever em face de uma postura ideológica ensejadora de transformação social, pois o ser humano é o sujeito de sua história. Assim sendo, pode-se redimensionar a sociedade através da educação não formal adequada em busca do ideal social transformando o real social encontrado.

Sinalizando nessa direção, segundo GOHN (1999, p.97) em um conceito amplo de educação associado ao de cultura, pode-se dizer:

Que a educação é abordada enquanto forma de ensino/aprendizagem adquirida ao longo da vida dos cidadãos; pela leitura, interpretação e assimilação dos fatos, eventos e acontecimentos que os indivíduos fazem, de forma isolada ou em contato com grupos e organizações.

A Educação, conforme ensina FURTER (1992, p.117) em “Educação e Vida”, é um caminho, ou implica em caminhar para novas soluções e estar sempre se deslocando para a perfeição com alterações na vida em sociedade.

Portanto, a prática educativa do Conselho Tutelar denota-se na medida em que o conselheiro é um educador de crianças, adolescentes

e da comunidade. Todavia, o desempenho da autoridade desse órgão municipal implica a existência de habilidade de negociação visando desembaraçar a questão da melhor forma possível para fornecer efetividade aos direitos da criança e do adolescente.

A prática educativa do Conselho, nesse campo da educação não-formal, é voltada para a criança, adolescente, pais e comunidade, levando em consideração que esses seres humanos estão inseridos em uma determinada realidade e com ela se relacionam.

Nesse sentido colaciona-se o ensinamento de FREIRE (2002, p.94), que dispõe:

Para o Homem e a Mulher, o mundo é uma realidade objetiva, independente dele, possível de ser conhecida, em que não apenas está, mas **com** a qual se defronta. Daí, o ser de relações que ele é, e não só de contatos. Porque **está com** a realidade, na qual se acha, é que se relaciona com ela. (grifo nosso)

Desta forma, verifica-se que tanto a educação formal quanto a educação não formal contribuem para o desenvolvimento do ser humano, bem como o prepara para interagir em sociedade, sem contar que a educação de um indivíduo pode transformar a sociedade do ou para o futuro.

4. PERSPECTIVAS DO CONSELHO TUTELAR NO ATUAL MOMENTO HISTÓRICO

O Conselho Tutelar é um agente social ainda em desenvolvimento, por isso deve empenhar-se em entender suas atividades e suas finalidades, as quais não dispensam compreensão do contexto social em que atua, conforme ensina FRONTANA (1999, p.19):

A história da criança brasileira está relacionada às maneiras de ver, aos sentimentos e às atitudes que a sociedade, ao longo dos tempos, produziu e reproduziu em relação à infância. O desafio de escrevê-la consiste, justamente, em

reconstruir os papéis sociais desempenhados pela infância e pela adolescência, nos diversos momentos políticos, sociais, econômicos e culturais vividos pela sociedade brasileira, procurando compreender as formas peculiares de sua inserção nesses contextos históricos globais.

CRUZ (2005, p.47) expõe que cada um deve dar o passo de acordo com tamanho da sua perna e, não havendo condições de se mudar tudo, então que se mude sempre o que for possível. Da mesma forma, o conselheiro tutelar precisa atuar com persistência, constantemente, proporcionando condições favoráveis para melhoria da criança e do adolescente.

O conselheiro tutelar não deve ser agente consolidador da situação presente, nem promover o retrocesso ao *status quo*, deve sim sintonizar-se com a Doutrina da Proteção Integral, considerando a criança e o adolescente em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Para isso, deve, principalmente, ter disposição para nunca deixar de aprender.

Considerando todo o ciclo evolutivo pelo qual passou e ainda passa o Conselho Tutelar, verifica-se que se trata de um órgão que ainda está em desenvolvimento e, por isso, passa por período de aprimoramento de sua prática perante à sociedade brasileira.

Não obstante à vasta gama de mudança que certamente virá, é possível perceber que algumas características do Conselho Tutelar se destacarão, como por exemplo, a finalidade preventiva de suas atividades e a aplicação de mais medidas voltadas para a prática educativa.

Quiçá algumas práticas necessitem ser mantidas, outras redefinidas visando otimizar e consolidar o Conselho Tutelar que se apresenta como um órgão com um novo paradigma no enfrentamento das questões envolvendo a criança e o adolescente.

Ademais, o art. 4º do ECA, ratificando o texto constitucional estabelece 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, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de **prioridade** compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (grifo nosso)

Todavia, para se atingir o propósito desses textos legais, o Conselho Tutelar deve hoje dispensar um olhar atento sobre a diversidade e complexidade social, a qual se mostra mais acentuada no universo infantojuvenil.

A própria Constituição Federal de 1988 dispõe no art. 227 que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar vários direitos à criança e ao adolescente, bem como a obrigação de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Esta postura demonstrada pela legislação constitucional, no art. 227, demonstra a disposição de que todos atuem preventivamente.

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.

Ilustrando a questão e fazendo uma analogia com a atuação preventiva do Conselho Tutelar resgata-se a ideia de que a Organização Mundial de Saúde (OMS) definia saúde como “ausência da doença e enfermidade” e durante muito tempo enfocava a questão remediar, uma vez que se fixava no resultado danoso já ocorrido. Todavia, atualmente prioriza-se a prevenção, tanto é que se passou utilizar a expressão “não há doenças, mas sim doentes”.

Da mesma maneira, deve ocorrer com os direitos da criança e do adolescente, porque o Conselho Tutelar é um órgão que tem a oportunidade de trabalhar com as causas de alguns problemas sociais, possibilitando diminuição de energia, tempo e dinheiro no enfrentamento dos sintomas posteriores.

Ao Conselho Tutelar, seja através da prática educativa ou da prevenção pura e simples, cabe a missão de tentar evitar que os problemas envolvendo crianças e adolescentes ocorram, combatendo as mazelas sociais infantojuvenis antes do seu nascimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prática educativa, inserida no conceito de educação não formal, pode ser exercida por diversos seguimentos sociais, como igrejas, organizações não governamentais, programas sociais e pelos vários órgãos protetores dos direitos da criança e do adolescente.

No intuito de tornar possível a investigação acerca do objetivo proposto, antes de abordar a prática educativa propriamente dita, no trabalho original foi realizada uma detalhada coleta de dados acerca da história, funcionamento e organização do Conselho Tutelar.

Do conjunto de elementos investigados foi possível concluir que a prática educativa está presente nas atividades desenvolvidas pelo Conselho Tutelar de Ouro Preto do Oeste, ainda que não de forma intencional, contudo tal prática poderia ter dimensões muito maiores, não fosse pela falta de estrutura e possibilidade de trabalho.

Verificou-se que os conselheiros tutelares têm consciência sobre o que deveriam fazer para se aproximar mais do desenvolvimento da prática educativa, no entanto, diante das dificuldades enfrentadas, essa consciência não chega a se transformar em mudanças práticas, pois o conselheiro ideal em muito se distancia do real. Aquele exerceria suas funções em local adequado, com remuneração justa e boas condições de trabalho, este desempenha suas atividades sem estrutura suficiente e, na maioria das vezes, percebe como remuneração um valor totalmente desproporcional ao trabalho realizado.

O aspecto externo (de fora para dentro) é importante, porém o interno (de dentro para fora) é o que faz a diferença quando se discute desenvolver uma prática educativa de forma intencional. Cada conselheiro tutelar deve estar empenhado em desenvolver a prática educativa, sob pena de ser algo apenas para discussão no campo teórico e dissociado da prática.

Como debate BOBBIO (1992, p.67) “teoria e prática percorrem duas estradas diversas e a velocidades muito desiguais”, por isso há que se considerarem as peculiaridades existentes entre um Conselho Tutelar e outro, sejam eles de municípios diferentes ou do mesmo, bem como dos próprios conselheiros do mesmo Conselho.

A lei, em nível municipal e federal, elenca as atribuições atinentes ao Conselho Tutelar, contudo não menciona nada a respeito da prática educativa nas ações dos conselheiros tutelares.

Não obstante, embora tecnicamente a missão educativa não seja atribuição do Conselho Tutelar, não se pode negar que o contato direto que os conselheiros tutelares mantêm com as crianças e adolescentes torna a prática educativa muito mais descomplicada.

A prática educativa é também uma prática social. O conselheiro tutelar no desempenho de suas funções atende não apenas a criança e o adolescente, mas também a sua família. Assim, é desejável que possua uma prática educativa que colabore com a criança e o adolescente em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Quando se realiza a prática educativa por meio do Conselho, ela deixa de ser individual e passa a ser social, uma vez que atinge uma das células mãe da sociedade, que é a família. Assim, com a prática educativa é possível abarcar toda a sociedade através de seus mais variados núcleos, partindo do indivíduo, no caso a criança ou adolescente, até a família e, conseqüentemente, população em geral.

Esse trabalho realizado pelo Conselho Tutelar vai muito além dos simples atendimentos e encaminhamentos ou representações, pois não visa somente à resolução de um problema específico, pelo contrário, objetiva, pela educação, a prevenção de possíveis casos futuros.

Deve existir toda uma cadeia de objetivos, que não se exaure quando um caso é parcialmente solucionado. A ideia central da prática educativa é a realização de ações intencionais com o fim de preparar o indivíduo para o futuro, para que ele saiba lidar com as novas situações que possam surgir, sem a necessidade de retornar ao Conselho em razão de um novo problema.

Em síntese, ao final desta pesquisa, é possível comparar a prática educativa como uma semente positiva que já foi lançada, a qual deve receber todos os cuidados necessários para que possa germinar e dar bons frutos, cabendo à sociedade como um todo incentivar e colaborar com o seu crescimento.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. A era dos Direitos, 15ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. Teoria da Norma Jurídica. 1ª ed. São Paulo: Edipro, 2001.

CRUZ, Carlos Henrique Carrilho. Conselho de classe: espaço de diagnóstico da prática educativa escolar. 1ª ed. São Paulo: Loyola, 2005.

CYRINO, Públio Caio Bessa. O papel articulador dos conselhos de direitos e dos conselhos de educação. Em: Pela Justiça na Educação, cap. 7. Brasília: Fundescola/MEC, 2000.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FREITAG, Bárbara - Escola, estado e sociedade. 6ª ed. São Paulo: Moraes, 1986.

FREIRE, Paulo. Educação e mudança. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 e 2002.

FRONTANA, Isabel Cristina Ribeiro da Cunha. Crianças e adolescentes nas Ruas de São Paulo. São Paulo: Loyola, 1999.

FURTER, Pierre. Educação e vida. 12ª ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal e cultura política. Impactos sobre o associativismo do terceiro setor. 1ª ed. Questões de nossa época n. 71. São Paulo: Cortez, 1999.

KONZEN, Afonso A. Conselho Tutelar, escola e família: parcerias em defesa do direito à educação, em: Pela Justiça na Educação, cap. IV. Brasília: Fundescola/MEC, 2000.

OSÓRIO, Antônio Carlos do Nascimento. O contexto e o texto: pressupostos da prática pedagógica. Em: Cadernos: Caminhos para a cidadania, vol.1, Infância e juventude, desafios para o século XXI. Campo Grande: UFMS, 1999.

SUGUIHIRO, Vera Lúcia Tieko. A prática pedagógica dos Conselhos. Em: Cadernos, Caminhos para a cidadania, vol.1, Infância e juventude, desafios para o século XXI. Campo Grande: UFMS, 1999.

A NOVA GESTÃO IMPLEMENTADA NO JUIZADO ESPECIAL DE ARIQUEMES A PARTIR DO MBA CAPACITAÇÃO EM PODER JUDICIÁRIO



**Márcia Cristina Rodrigues
Masioli**

Juíza de Direito titular do Juizado Especial Cível de Ariquemes/RO, pós-graduada em Direito Público pelo ILES de Ji-Paraná-RO/ULBRA e cursando o MBA Capacitação em Poder Judiciário pela FGV.

Sumário

Introdução. 1. MBA capacitação em Poder Judiciário. 2. Juizado Especial Cível e Criminais de Ariquemes. 3. Implementação de mudanças. 4. Satisfação dos usuários. 5. Implementação de convênio com o Procon local. Conclusão. Referências bibliográficas. Anexos.

INTRODUÇÃO

O investimento financeiro de um curso específico como o MBA é muito alto para os entes envolvidos, todavia os benefícios práticos gerados àqueles que aproveitam a oportunidade de cursá-lo são evidentes.

As cadeiras sugeridas e cursadas no MBA Capacitação em Poder Judiciário trouxeram propostas práticas de implementação de mudanças que foram testadas e aprovadas na prática perante o Juizado Especial Cível e Criminal de Ariquemes/RO, mostrando-se pertinente revelar essa

implementação como forma de prestigiar os conhecimentos adquiridos e divulgar práticas inovadoras compartilhadas em sala de aula.

As mudanças alcançaram diversas áreas de atuação, mas se mostraram mais evidentes no que tange à gestão de processos e de pessoas. Foram utilizadas várias técnicas de motivação, liderança e gestão, as quais serão detalhadamente expostas no trabalho de conclusão de curso.

1. MBA CAPACITAÇÃO EM PODER JUDICIÁRIO

1.1 Estrutura e Dinâmica das Aulas

O MBA “Capacitação em Poder Judiciário” foi ministrado na sede da EMERON – Escola de Magistratura do Estado de Rondônia pelos professores da Fundação Getúlio Vargas no período compreendido entre agosto de 2008 a março de 2010.

De acordo com o convênio firmado entre o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, o Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região e a Fundação Getúlio Vargas, participaram do curso, magistrados estaduais e do trabalho integrantes dos respectivos Tribunais.

As aulas ocorriam a cada 15 dias às sextas-feiras, das 08 às 18 horas, e aos sábados, das 08 às 12 horas.

Durante as aulas, foram estudados casos concretos, analisadas decisões, estatísticas, relatórios e notícias veiculadas na mídia que tivessem repercussão jurídica e econômica. Foram feitos muitos trabalhos em grupo, com discussões acirradas sobre o entendimento e prática adotada em cada caso.

Foram repassadas noções de elaboração de estatística e gráficos, mídias e estudos demonstrando o impacto econômico das decisões.

Além disso, foram repassadas muitas técnicas e divulgadas as boas práticas na área de gestão de pessoas e processos, o que possibilitou a troca de experiências dos próprios magistrados que estavam cursando o MBA.

1.2 Temas propostos

De acordo com o convênio e grade curricular apresentada, foram ministradas as seguintes disciplinas: Gestão e Orçamento; Juiz e a ética; Poder Judiciário I – Inovação Jurisdicional; Poder Judiciário II – Estrutura Política e Administrativa; Poder Judiciário III – Análise Sócio Econômica das Sentenças; Estudos de Casos e Práticas Inovadoras; Juizados Especiais; Gestão de Serventias Judiciais; Gestão e Qualidade de Serviços Judiciários; Microeconomia; Macroeconomia; Estatística; Formação de Liderança; Informatização do Poder Judiciário; Técnicas de Negociação; Judiciário e Sociedade; Métodos e Técnicas de Pesquisa; e Mediação e Conciliação.

Em todas as aulas, a ênfase era sempre a busca pela inovação e gestão eficiente de pessoas e processos de trabalho.

1.3 Fundamentos usados para as mudanças implementadas em Ariquemes

1.3.1 A Magistratura e seu papel social

O acesso à justiça visa assegurar os direitos e garantias fundamentais do ser humano. Porém, esse acesso não seria possível se o Estado não investisse sujeitos no poder de lhe representar e desempenhar no plano concreto a prestação da tutela jurisdicional.

Esses sujeitos são os juízes que, no exercício da magistratura, detêm o poder-dever de dizer o direito. Poder, porque a eles é dado o direito de decisão, investindo-se no poder de representar o Estado em seus pronunciamentos funcionais, e dever, porque somente ao Estado-juiz é dado tal mister, não podendo ser excluído do Poder Judiciário, qualquer lesão ou ameaça a direito¹.

Nenhum documento acreditou tanto na magistratura como a Constituição Federal de 1988. Talvez isso se explique pela conscientização de seu relevante papel, expresso no art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, nos seguintes termos:

¹ Constituição Federal, art. 5º, XXXV.

Art. 5º – Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Ao exercer a sua prerrogativa de criador da norma, o legislador age *in abstracto* porque atua no campo ideal, cabendo aos aplicadores do direito adequarem-na ao fato concreto, em especial o magistrado, que é quem tem a incumbência de dizer a decisão estatal nos casos que lhe são postos.

Destarte, importante é a função do magistrado, pois que concentra em suas mãos todo um poder de decisão a atingir bens, pessoas e o próprio direito à vida.

O juiz deve deter não apenas o conhecimento técnico, mas sobretudo o conhecimento das coisas do mundo², tornando-se sujeito qualificado e sensível ao processo interpretativo e integrativo a que é constantemente chamado. Deve usar a Constituição e as demais normas não como uma ferramenta, mas como uma possibilidade de mudança, onde a hermenêutica rompe com a técnica e atinge o patamar construtivo de uma nova realidade.

É preciso que o juiz seja consciente de seu papel e exerça sua função com independência e imparcialidade, sem se deixar contaminar pelas falácias lançadas impiedosamente pela mídia e pelos mecanismos de disseminação das verdades alienantes.

Há que manter o espírito voltado para a prestação da justiça, independentemente de quem seja o autor da demanda. Logo, não pode haver interesse nem bondade envolvidos, pois o juiz não deve ser popular ou bondoso, mas justo e prático, já que muitas vezes a justiça está na teoria.

Ademais, a solidariedade dentro do domínio público é contrária aos interesses individuais e constitui panaceia que não se pode suportar.

2 Sérgio Neeser Nogueira Reis, em artigo intitulado *Direito Holístico*, veiculado através da Revista Consulex, trata da necessidade de o magistrado ser sensível e sintonizado com as coisas do mundo. Para ilustrar o seu texto, cita como exemplo os magistrados espanhóis, que são obrigados pela Escola de Aperfeiçoamento da Magistratura a assistirem espetáculos de teatro, ópera, música clássica etc., como forma de estimular a sensibilidade, alimentando seu espírito.

O exercício da magistratura é antes de tudo responsabilidade e poder, porém este poder não é do homem feito juiz, mas do Estado que age por seu intermédio, daí a necessidade de se manter uma conduta humilde e consciente.

Durante pronunciamento no II Congresso Brasiliense de Direito Constitucional³, Tourinho Neto defendeu o controle externo do Judiciário por entender que o “juiz é o poder tornado homem”, de modo que este homem, possuidor de angústias e vaidades, precisa de controle para humanizar-se.

No entanto, há um erro doutrinário em tal posicionamento, pois, ao se falar em controle externo, deve haver referência ao Poder Judiciário e não à magistratura, já que a liberdade de decidir é da essência da jurisdição.

Em um julgado do Superior Tribunal de Justiça⁴, o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira se pronunciou sobre o papel social da magistratura, dispondo sobre o dever de o juiz optar sempre pela interpretação que melhor satisfaça as exigências do bem comum:

A interpretação das leis não deve ser formal, mas sim, antes de tudo, real, humana, socialmente útil. (...) Se o juiz não pode tomar liberdades inadmissíveis com a lei, julgando *contra legem*, pode e deve, por outro lado, optar pela interpretação que mais atenda às aspirações da Justiça e do bem comum.

Quanto mais dogmático seja um juiz, como intérprete e aplicador da lei, menos servirá ao que se aspira como igualdade e liberdade humanas.

Ser dogmático é reduzir o juiz a mero servo da lei, enquanto na verdade ele é servo do direito, entendendo este como algo que implique de modo necessário, racionalidade testável do conhecimento e sentimento de justiça⁵.

3 Evento realizado pelo IDP (Instituto Brasiliense de Direito Público) em 28, 29 e 30 de outubro de 1999 em Brasília – DF, no Centro de Treinamento do Banco do Brasil – CEFOR.

4 *Apud* Theotonio Negrão, *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*, p. 217.

5 Cláudio Souto, *Tempo de Direito Alternativo*, pp. 94-5.

O papel social da magistratura superou o escravagismo legalista de Kelsen, onde “ser” e “dever ser” fundem-se na materialização do direito posto. O direito moderno não pode negar os valores que estão implícitos na norma, assim como não pode negar a justeza do conteúdo jurídico, sob a alegação de ser formalista.

Sérgio Neeser Nogueira Reis trata muito bem do papel da magistratura ao tecer comentários sobre o chamado Direito Holístico. Segundo ele, o juiz não deve ser exclusivamente legalista, transformando-se em mero aplicador e repetidor de leis no caso concreto, pois, se assim fizesse, poderia facilmente ser substituído por um computador com as mesmas características.

Ao contrário do que prega a doutrina positivista, o juiz não é totalmente imparcial e neutro pois mesmo adstrito aos autos sempre terá que se posicionar a favor de uma ou outra parte, não podendo escusar-se de proferir a sua decisão, conforme o enunciado no art. 126 do Código de Processo Civil.

Nesse sentido, Eugenio Raúl Zaffaroni, em sua obra *O Poder Judiciário, Crises, Acertos e Desacertos*, entende pela humanização do juiz, concluindo que:

O juiz não pode ser alguém “neutro”, porque não existe a neutralidade ideológica, salvo na forma de apatia, irracionalidade ou decadência do pensamento, que não são virtudes dignas de ninguém e ainda mais de um juiz. Como bem se tem assinalado, “nem a imparcialidade nem a independência pressupõem necessariamente a neutralidade. Os juízes são parte do sistema de autoridade dentro do Estado e como tais não podem evitar de serem parte do processo da decisão política. O que importa é saber em que bases são tomadas essas decisões.

Há injustiças manifestas, sustentadas por um conhecimento objetivo e legalmente aceitas por uma sociedade hipócrita que convalida normas injustas, por puro temor de lutar contra o poder de império do Estado. Porém, essa alienação social não pode contaminar a magistratura, eis que a ela está legado o papel de aplicar o direito e fazer

justiça, interpretando e escolhendo a lei, a norma ou o princípio que seja conveniente para a resolução dos casos que lhe são postos à análise.

A resistência às leis injustas deve começar pelos juízes, o segmento da sociedade que, em função de conquistas que obteve após muito trabalho e enfrentando muita incompreensão, se transformou não somente no derradeiro refúgio das reivindicações sociais, mas no único setor realmente aparelhado para resistir aos desmandos e às tentativas autoritárias.

O juiz consciente de sua função social deve fazer uma releitura da lei, sempre à luz da Constituição Federal e da realidade social. Não pode mais se submeter cegamente a uma legislação injusta. Afinal, conforme afirma o juiz Urbano Ruiz, da Associação Juízes para a Democracia, “temos Tribunais de Justiça, não de legalidade”.

A verdade é que o juiz passou de “boca da lei”⁶, como era visto antigamente, a mero expectador da realidade social, tornado impotente perante políticos controladores e instituições financeiras monopolizadoras do poder legiferante, que se vende em troca de benefícios eleitoreiros. Isso traz o medo de decidir, o que já é comum hoje, quando o juiz decide processualmente, afastando o conflito sem resolvê-lo ou mesmo quando declina de sua competência por motivos os mais escabrosos possíveis.

1.3.2 O acesso à Justiça

Ao Poder Judiciário cabe o papel de promover o acesso à justiça, por meio de seus inúmeros organismos estruturados para este fim.

Na prática, porém, esse acesso está cada vez mais restrito, diante das exigências modernas a imporem pesados ônus processuais, compostos basicamente por custas e honorários advocatícios, além da morosidade advinda da excessiva burocracia.

Positivamente, acesso à justiça significa adentrar ao mecanismo estatal responsável por alguma área ligada ao Judiciário com a finalidade

⁶ Atualmente o juiz não pode se limitar a ser *la bouche de la loi*, como teria dito Montesquieu, mas sim *la bouche du droit*, porque a lei é rígida e fria, mas o direito é eclético e representa a verdadeira noção de justiça e paz social.

de satisfazer o interesse da parte. Juridicamente a expressão é muito mais finalista e exige não apenas a entrada com o pedido em juízo, mas a efetiva satisfação desse pedido, ou seja, exige eficácia.

Houve um tempo em que acesso à justiça significava rapidez na prestação jurisdicional e isso se mostra bem evidente na Constituição da República de 1946.

Com efeito, ao tratar dos Direitos e Garantias Individuais em seu art. 141, § 36, aquela Constituição estabelecia que a lei deveria assegurar o rápido andamento dos processos nas repartições públicas.

Posteriormente, as Constituições seguintes extinguiram esse direito, demonstrando que a rapidez não era tão importante para o legislador.

Hodiernamente, a rapidez é tida como algo imprescindível, tanto que a garantia da rápida solução dos conflitos voltou a ser esculpida no art. 5º da Constituição da República.

Um exemplo nítido de acesso ao Poder Judiciário é o caso dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Há efetiva celeridade, em que a média de vida de um processo é de apenas 6 (seis) meses e o custo é baixo, tendo em vista os princípios que lhe regem⁷.

Os Juizados Especiais contam com uma clientela que jamais adentrou ao foro comum e isso significa a democratização do Judiciário.

Além disso, o procedimento aplicado nos Juizados Especiais Cíveis, torna obrigatória a tentativa de conciliação, mesmo nos casos de execução de título extrajudicial, onde haveria em tese, um título líquido, certo e exigível, amparando a demanda. Com essa audiência prévia, compõe-se a maior parte dos conflitos, desafogando o Judiciário e principalmente restaurando a confiança e a relação entre as partes.

No procedimento dos Juizados Especiais Criminais também existe a previsão de uma audiência prévia, onde, presentes o representante do Ministério Público, o autor do fato e a vítima e, se

⁷ De acordo com o art. 2º da Lei n. 9.099/95 que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, o processo na seara dos Juizados orientar-se-á pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

possível, o responsável civil, acompanhados por seus advogados, o juiz esclarecerá sobre a possibilidade da composição dos danos civis e da aceitação da proposta de aplicação imediata da pena não privativa de liberdade⁸.

Luiz Guilherme Marinoni⁹, ao comentar sobre as Tutelas diferenciadas e realidade social, conclui que:

A conciliação, ao contrário do processo jurisdicional, torna possível a restauração do relacionamento entre as partes, razão da sua importância na sociedade das massas, onde sucedem-se pequenos conflitos nas relações de vizinhança e de consumo, situações em que a coexistência é duradoura no tempo e a convivência cordial entre as pessoas, fundamental.

Em contrapartida, na Justiça Comum, a média de vida de um processo ultrapassa os limites da razoabilidade e não raras vezes, vê-se extinto por questões meramente processuais, sem que seja dado um pronunciamento judicial sobre o mérito da questão.

Quando se consegue acesso ao Judiciário, amarga-se o abandono de uma causa longos anos, diante de burocracias processuais inúteis, de modo que o pretendido pelo autor da demanda acaba sendo protelado para uma época em que aquele objetivo quase sempre perdeu o sentido. É o que Rui Barbosa em sua “Oração dos Moços” chamava de direito tardio a produzir injustiça qualificada.

Detectados os problemas, resta promover as mudanças necessárias para o acesso à justiça. Porém, os organismos capazes de realizá-la floresciam seus atos com atitudes demagógicas e omitem-se no dever de agir.

Em uma das obras mais importantes sobre o tema, Mauro Cappelletti e Bryant Garth¹⁰ esclarecem e esmiuçam a questão do acesso à justiça, manifestando-se da seguinte forma:

8 Art. 72 da Lei n. 9.099/95.

9 Horácio Wanderlei Rodrigues (org.), Lições Alternativas de Direito Processual, p. 142.

10 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

CAPPELLETTI (1988) chega a dizer que vivemos um notável florescimento da constitucionalidade e isso se faz presente no Brasil, onde a Constituição é emendada constantemente e inúmeras leis são promulgadas todos os dias, sem que mudanças concretas surjam. Há muita teorização dos problemas, de modo que muitas normas já nascem natimortas, uma vez que inaplicáveis por incompatibilidade com o mundo real.

Atual é o ensinamento de Ihering ao lecionar que a essência do direito é a sua realização prática. Assim, de nada valem as leis se não acalentam o cidadão carente de justiça, ainda que sejam coerentes e politicamente corretas; de nada valem as normas ordinárias e complementares se o acesso às suas finalidades é vedado àqueles que lhe batem à porta. Afinal, como o próprio Ihering lecionava, o direito não é teoria, mas sim, força viva.

1.3.3 Conciliação e Mediação como forma de solucionar os conflitos

Em tempos de explosão processual em todos os Tribunais do país, a conciliação e a mediação tem se mostrado uma solução ágil para desafogar os tribunais e propiciar a pacificação social.

Há muito tempo a conciliação tem sido utilizada nos meios judiciais como forma de diminuir a quantidade de demandas e acelerar o andamento dos processos. Todavia, a crescente demanda e a insatisfação dos usuários com acordos muitas vezes não cumpridos ou com concessões mútuas que consideram injustas, fez nascer a necessidade de utilização de outras técnicas para resolução dos conflitos, dentre elas, a mediação.

Como o próprio nome sugere, a mediação é uma técnica de resolução de conflito, onde um terceiro, escolhido pelas partes, auxilia

na identificação de interesses comuns e alternativas de soluções, a fim de que as próprias partes elejam a solução que lhes parece mais adequada.

A mediação requer treinamento pessoal para mediadores e conhecimentos específicos na área a ser trabalhada. Também requer pautas longas e tempo suficiente para que seja possível ao mediador, ter contato conjunto e individual com as partes, para que a solução seja realmente negociada e “intermediada” entre as partes.

Normalmente nas audiências que se realizam nos Tribunais de todo o país, utiliza-se muito a conciliação, que consiste na concessão mútua de direitos e obrigações a fim de que as partes entrem em acordo.

Todavia, recentemente tem se observado a transposição de aportes técnicos da mediação para o cenário jurídico, a fim de obter mais facilmente a conciliação. Portanto, atualmente é possível concluir que são utilizadas técnicas de mediação e conciliação nas audiências simultaneamente, de modo que nenhum dos institutos se encontra mais em sua forma pura e genuína.

Infelizmente, os juízos não possuem pautas suficientes para que as partes sejam ouvidas em várias oportunidades e possam efetivamente negociar a melhor decisão. Mesmo assim, os juízes tem improvisado a “mediação”, ouvindo as partes informalmente nas audiências, às vezes ouvindo-as separadamente e às vezes em conjunto etc.

Nessas audiências, os juízes tem utilizado técnicas de relacionamento pessoal, liderança, conhecimentos em psicologia, administração de crises, dentre outros conhecimentos.

O resultado disso é que os tribunais e os juízes por conta própria tem se preocupado em fazer vários cursos extrajudiciais para lhes dar suporte para bem manejar essas técnicas de mediação e conciliação e um exemplo forte disso é o próprio MBA Capacitação em Poder Judiciário feito em convênio entre Tribunais de vários Estados e a Fundação Getúlio Vargas, dentre outros cursos oferecidos

pelos Tribunais, Escolas Nacionais de Magistratura e Associações (Bolsa de Valores, Psicologia Jurídica, Neurolinguística etc.).

Infelizmente os juízos não dispõem de mediadores qualificados e em número suficiente, mas, mesmo assim, tem se observado a utilização de conciliadores, assessores, juízes leigos e outros profissionais voluntários que tem auxiliado nas audiências com técnicas de mediação e conciliação.

Outro fator muito importante para o sucesso da utilização da mediação é a adaptação do conhecimento técnico do mediador com os fatos, mesclando com as experiências práticas de cada participante.

Para a resolução do conflito, é preciso que o mediador fale a língua do usuário, que entenda sua condição e exponha a questão de modo compreensível e prático.

Não basta mostrar as vantagens da mediação e da conciliação. É preciso mostrar que no caso em tela, considerando as histórias individuais de cada um dos participantes, a medida será vantajosa. Assim, os envolvidos sentir-se-ão motivados a pôr fim ao conflito e sentir-se-ão realmente satisfeitos por compreenderem que estão fazendo a coisa certa.

O interessante da mediação é justamente a negociação que há entre as partes. Um expõe suas dificuldades e indica a melhor solução. Depois o outro contrapõe a primeira solução e faz o outro compreender suas dificuldades também. Na sequência um mediador tenta adaptar as duas soluções e por aí a decisão vai sendo “costurada” até que se amolde à vontade e aceitação sincera de ambos os participantes.

Dessa forma, o cumprimento da decisão intermediada se torna mais rápido e eficaz e essa é uma das grandes vantagens da mediação.

Na conciliação pura e simples, normalmente há uma proposta de um dos lados e o outro aceita, abrindo mão de alguma coisa. Como nesse instituto não se discute muito os porquês da decisão, nem sempre aquele que aceita ou faz o acordo compreende porquê deixou de ter todo o seu direito atendido e aí, surge, muitas vezes, a insatisfação por um “mal acordo” ou mesmo com a Justiça que lhe fez fazer um

“péssimo acordo” que ainda era melhor que esperar a lentidão de uma decisão.

Portanto, a junção das técnicas de mediação e conciliação, aliada à utilização de bons mediadores com sensibilidade suficiente para adequar a solução e a técnica às experiências pessoais dos participantes, se mostra de grande valia para compor os inúmeros conflitos que assoberbam os tribunais.

Seja como for a mediação e a conciliação tem sido muito úteis para desafogar o Judiciário, promover a pacificação das relações e restabelecer a credibilidade da Justiça, que tem passado a utilizar de técnicas mais sensíveis e humanas ao invés de se ocupar com procedimentos impraticáveis e repetitivos.

2. JUIZADO ESPECIAL CÍVEL E CRIMINAL DE ARIQUEMES

2.1 Estrutura física encontrada em maio de 2009

Em maio de 2009, o Juizado Especial Cível e Criminal funcionava em cinco salas distintas, sendo duas utilizadas para os cartórios (Juizado Cível e Juizado Criminal), duas para as salas de audiências (conciliação e instrução) e um gabinete.

Nos cartórios, havia computadores insuficientes para a quantidade de servidores ali alocados. As mesas eram todas encostadas de frente para a parede, de modo que os servidores ficavam de costas uns para os outros, assim como ficavam de costas para o balcão de atendimento ao público.

Os pedidos iniciais eram feitos no próprio balcão do Juizado pelos servidores da Vara, que se revezavam para atender ao público, apesar de não terem conhecimentos jurídicos para formular pedidos.

Havia duas salas de audiências, sendo uma utilizada para a realização de audiências de conciliação e de instrução do Juizado Especial Cível e outra para as audiências preliminares do Juizado Especial Criminal. Em ambas as salas, havia toalhas de tecido

denominadas popularmente como “caminhos de mesa”, forrados sobre as mesas de audiências e enfeites de cerâmica.

Na sala de audiências do Juizado Especial Cível havia um tablado de madeira sob a mesa da magistrada, deixando-a mais alta cerca de 20 cm do restante das mesas. Não havia pastas para arquivo de ofícios expedidos e recebidos e todos os materiais de expedientes ficavam misturados em gavetas sob as mesas.

Nas portas de acesso às salas de audiências e do gabinete havia instrumentos com sinos de metais afixados na parte interna da porta para anunciar a chegada de pessoas no ambiente, o qual fazia um som alto semelhante ao reproduzido pelos chamados “mensageiros do vento”.

Apesar de quase todos os processos serem virtuais, havia apenas dois *scanners* na Vara, o que atrasava muito o andamento dos processos ante a demora e dificuldade em digitalizar as peças que deveriam ser virtualizadas (atas de audiências, pedidos das partes, mandados etc.).

Havia apenas três servidores no cartório do Juizado Cível e apenas dois no Juizado Criminal, apesar de cada um dos cartórios contar com cerca de 1.100 processos.

2.2 Estrutura Hierárquica e interpessoal

A escrivã lotada no Juizado era muito competente e ágil, porém sua postura era rígida e burocrática, emperrando o andamento dos trabalhos, pois ela concentrava em si todas as atividades e realizava os atos processuais de forma muito solene e técnica, como se estivesse em uma Vara tradicional.

Os servidores tinham uma postura rígida e amedrontada. Havia pouca conversa nos cartórios e a produtividade era baixa, observando-se grande quantidade de feitos paralisados e expedientes sem cumprimento, sem que os servidores mostrassem qualquer sinal de envolvimento ou preocupação.

Nenhum Cartório possuía Códigos, leis e apostilas, nem mesmo sobre a Lei 9.099/95. Todas as dúvidas eram tiradas com a escrivã ou conciliadores.

Os servidores não trabalhavam nas atividades que o Juizado Especial realizava (Justiça Rápida, parcerias sociais etc.) e não demonstravam nenhum interesse em participar de cursos ou eventos em horários especiais.

A secretária do Juízo ficava lotada no cartório e a magistrada era auxiliada nas audiências pelos conciliadores que se revezavam para digitar os termos de audiências e fazer os pregões, e a cada dia ou semana ficava um conciliador diferente com a magistrada.

Havia audiências de instruções apenas duas vezes por semana e os conciliadores realizavam audiências de segunda a quinta-feira, numa média de 17 audiências por dia.

Segundo informações de servidores, conciliadores e advogados, nenhum servidor tinha acesso direto à magistrada, salvo a escrivã e os conciliadores. Todos os pedidos, informações ou situações de trabalho eram passadas para a escrivã ou conciliadores que se encarregavam de despachar com a magistrada.

Os conciliadores possuíam autonomia para representar a magistrada em diversos eventos e situações e quase sempre eram eles que atendiam pessoas, resolviam questões com servidores, promotores e advogados.

Também era comum que as “ordens” e comandos da magistrada anterior fossem repassados aos servidores por meio dos conciliadores, o que gerava uma situação de estresse e descontentamento nos Cartórios, potencializada pelo fato de os conciliadores serem pessoas estranhas ao quadro de servidores do Tribunal, serem normalmente recém graduados, com idade inferior aos servidores e serem melhor remunerados.

O acesso à magistrada era bem restrito, pois somente, após a filtragem das informações pelos conciliadores, é que este contato era feito.

A relação magistrada – servidores parecia tensa, pois, diante desse contato, havia pouca interatividade e comunicação.

2.3. Andamento processual e cumprimento de processos

Oficialmente o Juizado Especial Cível e Criminal constitui uma única Vara, mas, na prática, ambos os Cartórios se encontram separados fisicamente e estruturalmente.

Em uma sala funcionava o cartório do Juizado Especial Cível, onde ficavam lotadas a escrivã e outras duas servidoras. Essas servidoras movimentavam e cumpriam todos os processos ali existentes. Em outra sala funcionava o cartório do Juizado Especial Criminal, onde estavam lotados o chefe de cartório e outra servidora.

Os servidores lotados no Juizado Cível não sabiam o andamento e os procedimentos do Juizado Criminal e vice-versa.

O tempo de duração dos processos era longo devido a burocracias utilizadas nos expedientes que se amoldavam às varas cíveis e criminais tradicionais mas não ao Juizado Especial.

Todas as citações e intimações eram feitas de modo formal por meio de Oficiais de Justiça e uma pequena parte por meio de ARMP. Nenhuma comunicação ou intimação era feita por telefone ou e-mail.

O procedimento adotado para vários processos era semelhante ao utilizado nas Varas Cíveis e Criminais, com abertura de prazos para defesa escrita e posteriormente prazo para apresentação de impugnação à contestação, ocasionando demora no andamento dos feitos.

Após a juntada de qualquer petição ou ofício, era dada vista à parte contrária e as manifestações das partes eram em sua grande maioria feitas por escrito, eternizando a duração dos processos, embora já tivesse audiência designada nos feitos, oportunidade em que as partes poderiam se manifestar sobre os documentos juntados.

No Juizado Especial Criminal, após a audiência preliminar, se houvesse oferecimento de Denúncia, era feito um despacho concedendo prazo para defesa prévia escrita e mandado expedir

cartas precatórias para oitiva das testemunhas (que quase sempre são agentes do IBAMA, Polícia Ambiental ou SEDAM e residem em outras Comarcas), antes mesmo do recebimento da denúncia.

Em vários desses processos, observou-se nulidade posterior do ato devido à produção de prova via carta precatória sem que a denúncia tivesse sido recebida e sem que as partes tivessem sido intimadas da expedição das cartas precatórias.

Com isso, frequentemente os processos ficavam aguardando cumprimento de carta precatória por longo tempo. Posteriormente era recebida a denúncia, instruído o feito e julgado e quando chegava na fase de sentença, havia recurso e todo o feito era anulado porque houve oitiva de testemunhas via carta precatória sem que tivesse havido recebimento da denúncia ou intimação das partes quanto à expedição da carta precatória.

O cartório não controlava a carga dos autos físicos, observando-se autos com carga em aberto para promotores e advogados há meses, e, em alguns casos, os autos já haviam sido devolvidos sem a devida baixa.

O atendimento ao público era feito todos os dias, mas só havia elaboração de pedidos iniciais duas vezes por semana. Isso gerava grande insatisfação do usuário externo que vinha ao Cartório em busca de ingressar com seu pedido e muitas vezes precisava retornar em outra data.

No período da manhã os cartórios atendiam ao público e advogados em geral, mas à tarde havia apenas expediente interno, o que gerava grande descontentamento dos advogados, os quais continuavam indo ao cartório à tarde e eram atendidos a contra gosto pelos servidores.

Essa situação gerava certo atrito entre servidores e advogados, pois os advogados queriam exigir o direito de serem atendidos durante o horário de expediente e os servidores se apegavam à orientação recebida pela magistrada anterior, no sentido de não atendê-los no período da tarde.

3. IMPLEMENTAÇÃO DE MUDANÇAS

3.1 Capacitação da magistrada

Antes de assumir a Vara do Juizado Especial Cível e Criminal, a magistrada havia atuado quatro anos em uma Vara única onde se dedicava a procedimentos diversos de várias áreas (cível, criminal, infância e juventude, juizados, eleitoral etc.).

Em razão disso, detinha conhecimentos e preparo limitado para atuar no Juizado Especial. Desse modo, a primeira providência tomada foi a atualização da magistrada em conhecimentos específicos da área pertinente ao Juizado, com ênfase em procedimentos e princípios informadores.

Também se providenciou a frequência a fóruns nacionais de atualização (FONAJE – Fórum Nacional dos Juizados Especiais, com realização a cada 6 meses em lugares diversos do Brasil), leitura de obras específicas e julgados do Colégio Recursal do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia para familiaridade com causas rotineiras e de repetição nos juizados.

Na sequência, tratou-se de obter relatórios estatísticos demonstrando o tempo de duração de processos, quantidade de processos da Vara e tipos de ações que mais se repetiam no Juizado (ações de cobrança de DPVAT, reclamações de consumidores, indenizações por danos morais, crimes ambientais, etc.).

Após a delimitação das causas mais frequentes, diligenciou-se à procura das partes que mais eram demandadas no Juizado (madeireiras no Juizado Especial Criminal e prestadoras de serviços públicos e empresas como Brasil Telecom, Claro, Tim, Eletrobrás/CERON e outras no Juizado Especial Cível).

Logo em seguida, a essa identificação das partes e causas mais frequentes, foram elaboradas pautas temáticas e mutirões de audiências pelo tipo de ação (v.g., cobranças de DPVAT) ou partes envolvidas (Brasil Telecom, Tim etc.).

Simultaneamente a essa qualificação jurídica e estrutural, teve início o MBA “Capacitação em Poder Judiciário” pela Fundação Getúlio

Vargas em convênio com o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, onde houve grande ênfase à gestão de processos e pessoas, impacto financeiro das decisões e simplificação dos processos de trabalho.

Nesta fase foram feitas pesquisas, leituras específicas e trabalhos em grupo analisando casos concretos e exemplos de varas certificadas com o ISO 9001 de qualidade e outras boas práticas de gestão de processos e pessoas em todo o Brasil.

Cuidou-se de ler obras específicas da área de gestão, administração e economia.

Por fim, a magistrada realizou diversos cursos de relações humanas, inteligência emocional, psicologia e neurolinguística para aprender a identificar talentos, identificar tipos de personalidades e dons específicos para cada área de atuação.

3.2 Análise das qualidades e aptidões dos servidores e reenquadramento das funções

Com base nos conhecimentos adquiridos com o MBA, notadamente na área de gestão de pessoas e liderança, e ainda com base nos inúmeros cursos de psicologia, eneagrama e neurolinguística, a magistrada fez uma análise de cada um dos servidores que trabalhavam no Juizado Especial.

Logo no primeiro contato com a magistrada, os servidores lotados no Juizado foram convidados a responder a um questionário sobre seu grau de satisfação com a função e hierarquia existente e outras situações que revelavam suas expectativas, desejos e aptidões.

Posteriormente os servidores foram sendo testados nas funções e observada sua reação, produtividade e relacionamento com os demais servidores.

Com o tempo, alguns foram sendo trocados de função e outros foram colocados em disponibilidade por revelarem não ter o perfil para atuar no Juizado Especial.

A escrivã lotada na Vara possuía uma postura muito rígida, burocrática e centralizadora. Durante três meses ela foi incentivada a

descentralizar atividades, motivar a equipe e aumentar a produtividade, mas ela possuía dificuldade em delegar e acabava fazendo tudo muito bem feito, porém, sozinha. Com isso, ela ficava sobrecarregada e a equipe se sentia desvalorizada por nunca receber novas atividades. Na liderança, ela não permitia que a equipe de trabalho se comunicasse e isso fazia com que o ambiente de trabalho fosse tenso e a produtividade baixa pela falta de motivação da equipe.

Por outro lado, a secretária do Juízo era muito comunicativa, bem integrada com os demais servidores e detinha conhecimentos de gestão de processos e pessoas e já havia ocupado o cargo de Escrivã anteriormente.

Então, foi feita a substituição da escrivã anterior, que foi colocada em disponibilidade e lotada em outra Vara, pela Secretária do Juízo.

Imediatamente os efeitos da troca de liderança apareceram. A nova escrivã passou a delegar várias atividades para os servidores dos Cartórios, a produtividade aumentou e a comunicação interna entre os servidores melhorou.

Logo que assumiu o cargo, a escrivã elaborou modelos padronizados de mandados, ofícios e outros expedientes, simplificando a atividade e dissipando dúvidas dos servidores. Ela também criou banco de dados com nome, e-mail e telefone das partes e advogados e passou a realizar atos processuais por meio de telefone e e-mail, diminuindo consideravelmente o tempo e custo dos atos processuais.

A nova escrivã foi incentivada a motivar a equipe e cobrar metas mensais de produtividade.

Como secretária do Juízo, foi nomeada uma servidora que ficava lotada no Juizado Especial Criminal e que detinha um perfil de trabalho semelhante à nova escrivã: comunicativa, ágil, descentralizadora, criativa e técnica. A secretária passou a auxiliar os Cartórios apenas no período da tarde, quando não havia audiências e no restante do tempo, passou a trabalhar exclusivamente na Sala de Audiência, auxiliando na realização das audiências e dando apoio à magistrada no que tange à elaboração e digitação de ofícios, portarias, atas etc.

Em agosto de 2010 houve mudança no horário de trabalho dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, extinguindo-se o expediente da tarde. Com isso, os servidores passaram a trabalhar das 7h às 14h.

Diante dessa mudança de horário, a secretária passou a atuar exclusivamente na sala de audiência, auxiliando na elaboração de atas de audiências, fazendo pregão, ofícios, impressões de sentenças e despachos dos processos físicos e outras atividades.

A secretária também passou a escanear e lançar as atas de audiências no PROJUDI, fazendo conclusão dos autos quando fosse o caso, desfogando o trabalho dos Cartórios.

Os servidores foram incentivados a levar seus problemas e dificuldades pessoal e diretamente à magistrada, o que fez com que perdessem o receio e temor que pareciam ter diante dessa aproximação.

Todos os dias os servidores passaram a levar os expedientes a serem assinados até o gabinete, antes mesmo da chegada da magistrada. Ao chegar em seu gabinete, a magistrada assinava os expedientes e ia, pessoalmente, aos cartórios para entregá-los. Nessa oportunidade, aproveitava para conversar com os servidores e trocar ideias sobre o andamento dos trabalhos.

Aos poucos, essa atitude foi sendo adotada como regra pela magistrada, de modo que todos os dias pela manhã, ia aos cartórios para o contato inicial e depois, no decorrer do expediente, retornava aos cartórios.

Essa prática simples, aproximou a magistrada dos servidores, fez com que perdessem o receio de levarem as situações diretamente à chefia e eliminou a tensão existente no ambiente de trabalho, pois os servidores aprenderam a relaxar com a chegada e permanência da magistrada no cartório.

Os conciliadores foram orientados a auxiliar na realização de audiências de conciliação no Juizado Especial Cível e preliminares do Juizado Especial Criminal e na elaboração de ementas de despachos

e sentenças. Foram orientados a não receber, informar nem prestar esclarecimentos a partes, advogados, servidores e promotores, devendo encaminhar todos para falarem diretamente com a magistrada.

Os conciliadores foram proibidos de repassar ordens ou comandos aos servidores e passaram a informar toda e qualquer situação funcional à escritã (atrasos, apresentação de atestados médicos etc.), o que fez com que se restabelecesse a hierarquia funcional nos cartórios, à medida que os servidores passaram a respeitar mais os conciliadores por ver que eles também se submetiam às mesmas regras dos outros servidores.

Quanto estavam com o serviço do gabinete em ordem, os conciliadores passaram a ser orientados a auxiliar os cartórios no cumprimento dos atos processuais. De igual forma, quando os cartórios realizam mutirões para cumprir processos, relacionar processos para incineração ou outras situações excepcionais, os conciliadores também passaram a auxiliar, o que os aproximou dos servidores, eliminando o clima de disputa e rivalidade.

Foram aceitos e treinados diversos estagiários voluntários que passaram a auxiliar os cartórios com afincos, aprendendo os procedimentos e ajudando na prática dos atos, o que motivou muito os servidores efetivos e auxiliou a integração dos estagiários.

3.3 Adequação da estrutura física

A primeira providência para adequação da estrutura física foi retirar das salas de audiências e gabinete todo e qualquer objeto que retirasse a solenidade e seriedade do local (toalhas de tecido sobre as mesas, enfeites de cerâmicas etc.). Também foram retirados e inutilizados os instrumentos sonoros que ficavam afixados nas portas de entradas das salas de audiências e do gabinete.

Retirou-se o tablado de madeira que ficava na sala de audiências do Juizado Especial Cível. A mesa que ficava sobre esse tablado e que também era cerca de 10 cm mais alta que as demais mesas, foi retirada daquele ambiente e colocada no Gabinete para acomodar livros e processos físicos.

As salas de audiências foram reorganizadas de forma a permitir que todas as partes, advogados, promotores e magistrada ficassem no mesmo nível e com fácil visualização e contato.

A secretária foi incentivada a criar e organizar pastas para arquivo de ofícios recebidos e expedidos, portarias, atas, leis, enunciados e outros documentos importantes.

A secretária também foi incentivada a retirar da sala de audiência todos os materiais de expedientes que não estivessem sendo utilizados e organizar gavetas, estantes e mesas de forma a deixar ali somente materiais imprescindíveis para a realização dos trabalhos forenses.

A antiga separação entre sala de audiências do Juizado Cível e do Juizado Criminal foi extinta e as salas de audiências passaram a ser separadas conforme as pessoas que presidem as audiências (sala de audiência da magistrada e sala de audiência dos conciliadores).

Com isso, evitou-se o transtorno de todos os dias a magistrada e conciliadores ficarem trocando de sala e levando consigo seus materiais de trabalho pessoal (códigos e leis, canetas, *pen drives* etc.).

A pauta de audiência de instruções foi estendida. Como eram realizadas audiências de instrução apenas duas vezes por semana, passaram a ser realizadas audiências de instrução todos os dias, de segunda a sexta feira, sendo que as audiências de instrução do Juizado Especial Cível passaram a se realizar nas segundas, quintas e sextas-feiras e as audiências do Juizado Especial Criminal às terças e quartas-feiras.

Assim, as audiências de instrução passaram a ser realizadas todos os dias numa média de 9 ou até 10 audiências por dia. Os conciliadores também passaram a fazer audiências de segunda a sexta feira num total de 10 a 12 audiências de conciliação ou preliminares por dia.

Na porta de cada sala de audiência foi criada e afixada pauta detalhada com o nome das partes, número do processo e situação da audiência (se já foi instalada e encerrada), para evitar que partes e advogados ficassem toda hora interrompendo o ato para perguntar qual audiência estava sendo realizada.

Os cartórios foram reorganizados e as mesas de trabalho posicionadas de frente para o balcão de atendimento, uma ao lado da outra, de forma a facilitar o contato e comunicação entre os servidores e deles para com o público em geral.

Foram solicitados mais computadores para os cartórios e requisitados os *notebooks* usados nas Operações Justiça Rápida e que eram utilizados por outros cartórios e pela COINF local (setor de informática).

A magistrada levou seu *notebook* pessoal para o gabinete e cedeu seu computador para o cartório, aumentando a quantidade de máquinas utilizáveis pelos cartórios.

Organizou-se um local para atendimento e elaboração de pedidos iniciais dentro do próprio cartório do Juizado Cível, facilitando o atendimento e o cadastramento das ações no PROJUDI.

Foram adquiridos mais dois *scanners* para os cartórios, agilizando a digitalização das peças e movimentação processual.

A magistrada fez doação de *vademecuns* para os cartórios e incentivou os servidores a pesquisar, questionar e conferir as situações no texto da lei.

3.4 Desburocratização

Como os procedimentos estavam sendo realizados há muitos anos com muito formalismo e solenidade, antes de implantar qualquer mudança, foram feitas várias reuniões explicando detalhadamente o procedimento especial dos Juizados Especiais a fim de conscientizar os servidores de que não seria implantado nada diferente do que já consta na lei.

Aos poucos, várias atividades foram se amoldando ao procedimento legal e passaram a ser realizadas com mais simplicidade e objetividade, tal como determinam os princípios norteadores dos Juizados Especiais.

Especificamente no Juizado Especial Criminal, passou a ser adotado o rito previsto na Lei n. 9.099/95 sem abertura de prazo para

apresentação de defesa prévia, já que a lei não previa essa dilação probatória a não ser em audiência.

Todos os atos passaram a ser orais. Assim, após o oferecimento da denúncia, passou a ser designada a audiência de instrução e expedida a citação e intimação para o autor do fato comparecer ao ato acompanhado de seu advogado, testemunhas e defesa prévia, com a advertência de que naquela oportunidade, se a denúncia fosse recebida, haveria imediata instrução do feito, com oitiva das testemunhas, expedição de cartas precatórias, se fosse o caso e interrogatório do acusado.

No dia da audiência, se a denúncia fosse recebida, imediatamente era proposta a suspensão condicional do processo e na grande maioria dos casos, o autor do fato aceitava a proposta e o feito era suspenso sem necessidade de oitiva de testemunhas ou expedição de cartas precatórias.

Quando o autor do fato não aceitava ou não podia aceitar a proposta de suspensão condicional do processo, o feito era instruído com a oitiva das testemunhas presentes ou expedição de carta precatória para oitiva das testemunhas residentes em outras Comarcas.

A aplicação do rito correto diminuiu consideravelmente a quantidade de expedientes a serem cumpridos pelo cartório do Juizado Especial Criminal, que antes precisava expedir várias cartas precatórias para oitiva das testemunhas de acusação (quase sempre policiais e fiscais ambientais residentes em outras comarcas) e depois, precisava oficiar várias vezes para saber o andamento desses atos processuais, e, ao final, tais provas nem eram utilizadas, ora porque o autor do fato aceitava a suspensão, ora porque a prova era eivada de nulidade por ter sido feita a expedição da carta precatória sem prévio recebimento da denúncia.

A aplicação rigorosa do procedimento legal fez com que aumentasse consideravelmente o prazo médio para realização de audiências no Juizado Especial Criminal, já que então todos os procedimentos passaram a ser orais, gerando a designação de audiência de instrução em todos os processos, ao passo que antes isso não ocorria.

De acordo com o relatório expedido pelo PROJUDI, no período de 01 de junho de 2008 a 17 de maio de 2009 (período que antecedeu a posse da magistrada na vara), o prazo médio de realização de audiências era de 1 mês e 8 dias. Ocorre que naquela época, normalmente eram feitas apenas audiências preliminares, já que as audiências de instrução não eram designadas porque geralmente as testemunhas moravam em outras comarcas e o interrogatório dos acusados ou era dispensado, ou eram revéis ou em último caso, era feita uma audiência para isso.

Assim, esse prazo médio (1 mês e 8 dias) se referia basicamente ao prazo para realização das audiências preliminares e as poucas audiências de interrogatório que se realizavam.

Por outro lado, de acordo com o relatório emitido pelo sistema PROJUDI, no período compreendido entre 18 de maio de 2009 e 15 de setembro de 2009 (entre a posse da magistrada na Vara e a data da pesquisa), o prazo médio para realização da audiência subiu para 3 meses e 2 dias.

Aparentemente houve uma piora considerável nesse prazo, já que o prazo médio que era de 1 mês e 8 dias passou a ser de 3 meses e 2 dias. Todavia, isso ocorreu porque, desde a posse da magistrada na Vara, passou a haver designação de audiências de instrução e julgamento em todos os processos.

Assim, durante a audiência de instrução, se fosse o caso, era feito o recebimento da denúncia e imediatamente se passava à proposta de suspensão condicional do processo, logrando solucionar grande número de feitos sem necessidade de outros procedimentos.

Caso o autor do fato não aceitasse a proposta ou não fizesse jus a ela, eram ouvidas as testemunhas presentes e se fosse o caso, determinada a expedição de cartas precatórias para essa oitiva, ficando as partes intimadas, na própria audiência, da expedição da carta precatória.

Por um lado, a aplicação rigorosa do rito do Juizado Especial Criminal simplificou muito o trabalho do cartório, mas, por outro

lado, abarrotou a pauta de audiências de instrução, fazendo com que se aumentasse o prazo médio de realização de audiências.

No Juizado Especial Cível foi extinta a abertura de vista para as partes se manifestarem sobre os documentos juntados aos autos antes da audiência, e as manifestações passaram a ser realizadas oralmente por ocasião das audiências. Também eliminou-se a abertura de prazo para apresentação de impugnação quando a contestação era apresentada em audiência.

As contestações passaram a ser recebidas na audiência de instrução, momento em que se não houvesse acordo, já era feita a instrução do feito e colheita das alegações orais. Essa medida facilitou a realização de conciliações, pois como as partes vinham desprovidas de provas, defesas e testemunhas, ficavam mais propensas a resolver suas demandas naquele mesmo ato.

Com relação ao prazo médio para realização das audiências no Juizado Especial Cível, o relatório emitido pelo sistema PROJUDI informou que, no período anterior à posse da magistrada na Vara (de 01/01/2008 a 17/05/2009), esse prazo era de 2 meses e 9 dias e após sua posse (no período de 18/05/2009 a 15/09/2010), esse prazo passou para 3 meses e 7 dias.

Portanto, verifica-se que no Juizado Especial Cível, após a posse da magistrada, também houve aumento no prazo médio de realização de audiências. Porém, no caso do Juizado Especial Cível isso se explica ante o aumento considerável de trabalho.

O relatório emitido pelo sistema PROJUDI informa que, no mês de abril de 2009 (mês anterior à posse da magistrada na Vara), no Juizado Especial Cível, havia 857 processos virtuais, ao passo que, em agosto de 2010, havia 1.074 processos na Vara.

Aparentemente não houve grande acréscimo no número de processos. Todavia, os relatórios do PROJUDI demonstram que esse número foi controlado ante o julgamento de muitos processos novos que se iniciavam, impedindo que esse número aumentasse vertiginosamente.

Com efeito, os relatórios emitidos pelo PROJUDI revelam que, no período anterior à posse da magistrada, na Vara (de 01/01/2008 a 17/05/2009), foram prolatadas 520 sentenças e 1.064 despachos no Juizado Especial Cível e, após sua posse (no período de 18/05/2009 a 15/09/2010), foram prolatadas 2.494 sentenças e 4.430 despachos.

Portanto, no mesmo intervalo de tempo (1 ano e 4 meses antes e 1 ano e quatro meses após sua posse), a atividade jurisdicional quadruplicou, o que demonstra que a magistrada passou a trabalhar muito mais, impedindo que houvesse aumento no número de processos da Vara.

No Juizado Especial Criminal esse aumento de atividade jurisdicional também ocorreu.

Os relatórios emitidos pelo PROJUDI revelam que, no período anterior à posse da magistrada na Vara (de 01/01/2008 a 17/05/2009), foram prolatadas 222 sentenças e 513 despachos no Juizado Especial Criminal e, após sua posse (no período de 18/05/2009 a 15/09/2010), foram prolatadas 694 sentenças e 2.824 despachos.

Portanto, tanto no Juizado Especial Cível como no Juizado Especial Criminal, a atividade jurisdicional quadruplicou, controlando o crescimento vertiginoso do número de processos ativos na Vara.

Na realização das audiências de conciliação do Juizado Especial Cível havia conciliadores muito objetivos que se limitavam a perguntar se havia acordo e, ante a negativa, já encerravam o ato e designavam a audiência de instrução.

Assim, foi feita a substituição de alguns conciliadores, exoneração de outros e treinamento dos que ficaram no cargo, a fim de que ouvissem as partes, utilizassem técnicas de relações humanas, psicologia, liderança e neurolinguística para fazê-los desabafar e se conciliar.

A fim de fornecer conhecimento aos Conciliadores, a magistrada passou a ministrar-lhes, reuniões e orientações sobre técnicas de relações humanas, eneagrama e psicologia.

Com isso, o índice de conciliações realizadas aumentou consideravelmente.

A principal medida desburocratizada implantada no Juizado Especial Cível e Criminal foi a determinação para que todos os atos processuais se realizassem pelo meio mais rápido e econômico possível (por telefone, e-mail ou pessoalmente no próprio balcão do cartório, sem necessidade de expedição de mandados, cartas precatórias ou AR's).

A princípio, os servidores apresentaram resistência a agir dessa forma, sob a alegação de que as partes não iriam atender às intimações mas aos poucos verificaram que a grande maioria cumpria o objeto das intimações e então passaram a cumprir os atos processuais dessa forma.

Como na rede de informática do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, há um programa de comunicação interna com mensagens instantâneas entre servidores e juízes, semelhante ao MSN, denominado *pandion*, os servidores foram orientados a fazer consultas de cartas precatórias e informações junto a outras Comarcas do Estado por meio da *internet* ou *pandion* e após a obtenção da informação, certificar tal situação nos autos virtuais, agilizando o andamento dos processos e evitando que os autos ficassem paralisados aguardando expedição e resposta de ofícios.

Todos os pedidos (penhoras, extinções etc.) e informações (acordos ou pagamentos realizados, mudança de endereços etc.) das partes que não possuíam advogados, nas causas com valor inferior a 20 salários mínimos, passaram a ser certificados nos autos, sem necessidade de juntada de petições ou requerimentos pelas partes ou elaboração de tais peças pelos servidores, como era feito anteriormente.

Como os servidores possuem fé pública, as certidões constavam o comparecimento da parte no cartório e seu respectivo pedido, possibilitando a resolução do problema da pessoa rapidamente, sem necessidade de elaboração de petição para a parte, colheita de sua assinatura, digitalização dessa peça e conclusão dos autos para decisão.

Tudo passou a ser feito de forma desburocratizada: a parte comparece ao cartório, faz seu pedido, tudo isso é certificado e os autos vão imediatamente conclusos, facilitando o trâmite processual e deixando o usuário satisfeito ante a rapidez com que é atendido.

Antes dessa mudança, a parte comparecia no cartório, fazia um pedido qualquer e precisava aguardar o servidor digitar uma petição com seu pedido, o que demorava certo tempo. Após conferir tal documento, a parte assinava tal pedido e o servidor digitalizava o documento e lançava no PROJUDI, fazendo conclusão para decisão.

Tal procedimento era muito moroso, pois fazia com que o servidor peticionasse para parte e fazia com que a própria parte, ficasse longo tempo esperando no balcão.

Com as mudanças, tudo isso foi resolvido e as partes simplesmente informam no cartório o que pretendem e todo o resto é feito pelo servidor.

3.5 Simplificação de processos de trabalho

No âmbito do Juizado Especial Cível foi feito um cadastro das empresas mais demandadas, após o que o Juízo oficiou a cada uma delas, questionando-as sobre o interesse em resolver as demandas dos consumidores antes do cadastramento das ações no PROJUDI, e várias empresas se colocaram à disposição para resolver tais questões extrajudicialmente.

Assim, quando um consumidor comparece ao cartório e manifesta o interesse em demandar contra uma dessas empresas cadastradas, um servidor telefona para o encarregado da empresa e o coloca a par do problema para verificar se há ou não interesse ou condições de resolver a questão naquele caso específico, sendo que em caso positivo, a pessoa é encaminhada à empresa e em caso negativo, o pedido inicial é imediatamente realizado.

Essa providência gerou grande satisfação aos usuários, mas não diminuiu muito a demanda do Juizado. Por isso, foi firmado um convênio com o PROCON local para resolução dos problemas dos consumidores, experiência essa descrita no capítulo 6 desse trabalho e que desafogou muito o Juizado Especial Cível.

Esse convênio gerou grande satisfação dos usuários externos e gerou a inscrição da prática no prêmio INNOVARE 2010 e a publicação de um artigo científico especificando a prática em um livro denominado “JUIZADOS ESPECIAIS – 15 ANOS DE REFLEXÕES”, a ser lançado no próximo FONAJE – Fórum Nacional dos Juizados Especiais em Salvador – BA no fim de novembro de 2010.

Após o convênio com o PROCON, o atendimento ao público para elaboração de petições iniciais ficou restrito a cobranças, execuções e outras ações entre particulares, o que na prática importou em grande diminuição do trabalho por parte dos servidores.

Para simplificar e agilizar os processos de trabalho, foram criados modelos padronizados de pedidos iniciais, e o atendimento e a elaboração dos pedidos iniciais passaram a ser feitos de segunda a sexta-feira pelos estagiários de Direito que detêm conhecimentos específicos para tanto.

Também foram criados modelos padronizados de intimações, citações, cartas precatórias e outros expedientes usados pelos cartórios, e em cada ato processual havia vários comandos judiciais, aproveitando uma só comunicação para realizar vários atos de uma só vez.

Por fim, foram padronizados todos os termos de audiência, oitiva de testemunhas, interrogatórios e outros atos realizados durante as audiências. Foi feita uma adequação dos arquivos para atualização das datas mediante a simples abertura de um documento padrão. Houve supressão de dados desnecessários e redundantes nas atas e termos, tornando-os simples, objetivos e técnicos.

Os servidores foram orientados a salvar todos os documentos dos cartórios e salas de audiências com nomes discriminando o tipo de documento, o conteúdo e outros dados relevantes, tudo de forma padronizada e objetiva. Orientou-se a não utilização do nome das partes como nome de arquivos, uma vez que tal providência dificulta a localização de documentos, salvo se a parte for muito conhecida.

Foram deletados todos os modelos antigos que poderiam confundir ou gerar inconsistências na rotina forense.

No Juizado Especial Criminal, foi feita uma minuciosa busca por processos prescritos e declarada sua prescrição de ofício pela magistrada, o que simplificou e facilitou o rápido arquivamento desses feitos, em sua maioria autos físicos que não se amoldavam mais à virtualização do Juizado.

Os pedidos de doação de verbas das entidades passaram a ser autuados todos nos mesmos autos, como forma de facilitar a localização e controle dos pedidos de doação e prestação de contas das entidades. Além disso, isso diminuiu a quantidade de autos físicos no Cartório.

Os policiais civis e federais receberam *scanners* cedidos pelo Tribunal de Justiça e treinamento para cadastrarem os pedidos em suas próprias delegacias ou bases operacionais, o que também diminuiu o trabalho dos servidores que antes precisavam escanear documentos, laudos e TC's e cadastrar tais pedidos no PROJUDI ao passo que os expedientes ficavam paralisados por falta de servidores.

No Juizado Especial Cível, as decisões judiciais foram adaptadas para permitir que diversos processos fossem arquivados independentemente do trânsito em julgado (arquivamentos por desídia, desistência etc.). Em outras situações, as partes passaram a ser questionadas em audiência se tinham interesse em recorrer da decisão e em caso negativo, na própria decisão judicial, já constava a homologação à renúncia ao prazo recursal e o processo era arquivado imediatamente.

Essa providência simplificou o andamento dos feitos e gerou o rápido arquivamento dos feitos.

Quando as partes pedem suspensão do feito para localizar bens ou endereço da parte contrária ou ainda diante de uma possibilidade de acordo extrajudicial, passou a ser concedido o prazo requerido com a advertência de que se decorrido o prazo não houvesse manifestação, seria presumida a falta de interesse processual, acarretando a extinção do feito.

Isso possibilitou a rápida resolução dos processos, à medida que o feito passou a ser arquivado sem nenhuma outra providência por parte dos serventuários.

3.6 Motivação

A grande maioria dos servidores lotados no Juizado Especial Cível e Criminal detém mais de 10 anos de serviços prestados ao Tribunal de Justiça, o que talvez explique a desmotivação deles por ocasião da posse da magistrada atual na Vara.

Inicialmente, como forma de motivá-los, foram feitas algumas reuniões e confraternizações. Num segundo momento, foram lançadas metas mensais para arquivamento e baixa de processos e, conforme essas metas iam sendo atingidas, foram dadas folgas compensatórias para os servidores.

Após a identificação das necessidades da Vara (novos servidores, computadores, *scanners* etc.), a magistrada passou a interferir junto ao Tribunal para suprir essas necessidades.

Assim, um servidor recém aprovado no concurso do Tribunal e que era bacharel em Direito, foi lotado no Juizado Especial Cível, mais três estagiários passaram a atuar nos Juizados, dois *scanners* foram adquiridos e diversos problemas foram sendo resolvidos.

Conforme os servidores reclamavam de alguma situação e se fosse algo realmente justo e necessário, a magistrada passou a solicitar reparo imediato e, conforme isso passou a ser feito, os servidores se mostram satisfeitos e motivados.

Como os Juizados utilizam o sistema virtual de automatização processual (PROJUDI), praticamente todo o serviço da Vara utiliza a *internet*. Como o fórum atual é antigo e se encontra com sua rede lógica bem sobrecarregada devido às inúmeras varas que também utilizam a *internet* (4 varas cíveis e 2 varas criminais, além dos setores de informática, contadoria, serviço social, psicologia, oficiais e distribuição), o acesso à *internet* era lento e precário.

Após a reclamação dos servidores, a magistrada solicitou a instalação de um equipamento acelerador no Juizado, bem como

solicitou a instalação de mais uma porta com vários “megas” exclusivamente para o Juizado, o que melhorou um pouco o acesso ao sistema PROJUDI.

Embora tais providências não tenham resolvido por completo o problema do acesso ao sistema, serviu para motivar os servidores, que se mostraram satisfeitos ao ver a magistrada oficial, ligar e diligenciar várias vezes em busca de uma solução para o problema que os afligia.

Embora o Juizado Especial Cível e Criminal seja uno, na prática ele funciona como se fosse duas varas distintas, pois numa sala funciona o Cartório do Juizado Especial Cível e em outra, a do Juizado Especial Criminal, e os servidores de um cartório não sabem o procedimento e expedientes do outro.

A escrivã ficava lotada no cartório do Juizado Cível e se encarregava de todos os expedientes do cível e o chefe de cartório ficava situado no cartório do Juizado Criminal e se encarregava pessoalmente de elaborar, conferir e levar tais expedientes para a escrivã assiná-los.

Essa necessidade de a escrivã assinar os expedientes do Juizado Criminal, apesar de na prática esses terem sido elaborados e conferidos pelo chefe de cartório e apesar de o Juizado Criminal funcionar em outra sala, gerava atraso e desconforto à escrivã, que acabava assinando documentos que sequer sabia conferir, bem como, gerava desconforto ao chefe de cartório que fazia todo o serviço e seu nome sequer aparecia no documento.

Então, após assumir a Vara, a magistrada elaborou uma portaria dando poderes para o chefe de cartório elaborar, conferir e assinar todos os expedientes do Juizado Especial Criminal, atribuindo-lhe responsabilidade civil, penal e administrativa pelo mau uso dessa delegação.

Tal providência gerou celeridade nos feitos e motivação ao chefe de cartório que passou a ter mais presteza nos autos e autonomia para cumprir os expedientes.

Os servidores da Vara foram incentivados a fazer cursos e graduações. A escritã *pro tempore*, que é formada em Ciências Contábeis, iniciou o curso de Direito e alguns Conciliadores iniciaram cursos de pós graduação e atualização perante cursos via satélite (Luiz Flávio Gomes).

Para facilitar o acesso a esses cursos, houve autorização para que os servidores fizessem horário especial de trabalho algumas vezes da semana e compensassem o horário em outra oportunidade ou férias.

O mesmo foi feito quando os servidores precisavam de folgas para resolver assuntos pessoais, ou seja, eram liberados do horário de expediente, mediante compensação do horário em outra oportunidade.

Com essas providências, os servidores foram se motivando e se envolvendo nas atividades da Vara, fazendo com que o ambiente de trabalho se tornasse mais leve e amistoso.

3.7 Descentralização e delegação

Em maio de 2009 havia uma estrutura muito rígida na Vara e pouca coisa se via de descentralização e delegação. A estrutura dos cargos era muito rígida e tanto a Escrivã como o Chefe de Cartório ficavam muito sobrecarregados de atividades por não haver delegação.

Desde o início de sua gestão na Vara, a magistrada os incentivou a delegar certas atividades aos demais servidores, mas havia muito resistência da parte dos mesmos, os quais alegavam temer responsabilidades pessoais caso os delegados fizessem algo errado.

Então eles foram orientados a delegar atividades mais simples como arquivar processos, elaborar ofícios, fazer conclusão dos autos à magistrada, elaborar relatórios etc.

Cada um dos Cartórios foi incentivado a designar um servidor específico para arquivar processos. Isso desafogou a Escrivã e o Chefe de Cartório e fez com que os processos fossem arquivados mais

rapidamente pois todos os dias esse servidor procurava processos para arquivar e se incumbia exclusivamente dessa atividade.

Várias providências que competiam à magistrada também foram delegadas aos servidores, como por exemplo, organizar a operação Justiça Rápida e Casamento Coletivo, designação de audiências em processos, administração da pauta de audiências etc.

Com isso, os servidores se mostraram valorizados e passaram a realizar tais atividades com bastante eficiência.

3.8 Envolvimento dos servidores na busca da qualidade

No início, os servidores da Vara pareciam não ter comprometimento pessoal com as atividades e imagem que o Juizado projetava nos usuários externos (jurisdicionados, advogados, procuradores, defensores, promotores etc.).

Os servidores não se engajavam nas atividades que a Vara realizava (Operação Justiça Rápida etc.) e não mostravam disponibilidade para trabalhar além do horário em circunstâncias especiais.

Visando conscientizá-los da importância de se envolverem no trabalho, a magistrada passou a reportar as reclamações e elogios que ouvia nas audiências ou mesmo, as que chegavam por intermédio dos advogados, ouvidoria ou partes.

Em cada um das reclamações, a magistrada tratava de se reunir com os servidores e lhes expunha a situação, a solução e a imagem projetada para que eles percebessem o impacto que determinado ato havia gerado no usuário.

Quase sempre, os servidores justificavam os equívocos cometidos com a falta de servidores, equipamentos ou estrutura.

Conforme esses problemas foram sendo contornados com a chegada de mais um servidor e vários estagiários e com a aquisição de equipamentos para agilizar o trabalho, eles foram se sentindo na obrigação de sanar certos problemas e de fato, se esforçaram para diminuir tais problemas.

Mas havia um problema muito grave que atrapalhava o bom andamento dos trabalhos que era a imagem distorcida que os servidores pareciam ter das partes, promotores e advogados.

Parecia que os servidores os viam como inimigos, seres preparados para criticá-los ou acusá-los.

Com relação às partes, o problema foi mais facilmente resolvido. Os servidores foram orientados a ter mais paciência, respeito e carinho para com os usuários, sobretudo os idosos e conforme eles iam sendo elogiados pelos usuários, pareciam se sentir mais motivados e envolvidos na atividade.

O fato de a magistrada estar constantemente no Cartório também contribuiu para que eles passassem a tratar as partes com mais atenção, afinal, a qualquer momento a magistrada entrava no Cartório e via como o atendimento ao público estava transcorrendo.

Quanto aos promotores, a situação foi um pouco mais delicada pois dois promotores que atuavam no Juizado Especial Criminal sempre peticionavam para que fossem extraídas cópias dos autos e instaurado processo contra o servidor do cartório responsável pela demora no cumprimento do ato processual discutido naqueles autos.

Esses pedidos, que eram constantes, geravam muita instabilidade nos servidores e fazia com que eles criassem certa aversão pela figura dos promotores.

Quando despachava tais pedidos, a magistrada sempre pedia para que o servidor certificasse o porquê de tal situação nos autos e após a justificativa dos mesmos, indeferia o pedido de instauração de procedimento administrativo, justificando ainda que eventual atraso no cumprimento se dava devido a falta de servidores e estrutura adequada de trabalho e não por culpa do servidor.

Como tal situação se repetia com muita frequência, a magistrada fez reuniões com os promotores, explicando-lhes o porquê de haver atrasos no cumprimento dos atos do Juizado Especial Criminal, que possui mais de 1.000 processos e apenas 2 servidores. Também foi solicitado a eles que trabalhassem em parceria com o Judiciário, no

sentido de requererem coisas informalmente, sem necessidade de documentarem tudo, pois dentro do possível, tais pedidos seriam atendidos em nome da parceria e camaradagem.

Assim, os promotores pararam de pedir “providências” contra os servidores e passaram a ter uma postura mais amistosa com os servidores, o que contribuiu para melhorar o relacionamento entre servidores e promotores.

A pauta de audiências, por exemplo, era enviada semanalmente mediante protocolo e após esse contato amistoso, passou a ser enviada por e-mail, facilitando a vida dos servidores e dos próprios promotores.

Quanto aos advogados, a primeira providência tomada para desfazer a imagem dos servidores, foi revogar uma portaria que havia na Vara no sentido de proibir o atendimento aos advogados no expediente da tarde (das 16:00 às 18:00 horas).

Segundo essa portaria, o expediente da tarde era destinado exclusivamente ao trabalho interno. Na prática, essa portaria não era respeitada pelos advogados que continuavam indo aos Cartórios no período da tarde e exigiam o direito de serem atendidos.

Com isso, os servidores atendiam aos advogados mas intimamente se mostravam insatisfeitos.

Com a revogação da portaria, os servidores pararam de questionar se deviam ou não atender aos advogados e passaram a agir, inicialmente a contra gosto, e depois, naturalmente.

Visando transformar os advogados em parceiros do Cartório, a magistrada passou a solicitar que os advogados que distribuíam seus pedidos pelo PROJUDI (internet), trouxessem a segunda via dos pedidos ao Cartório, para evitar que os servidores precisassem imprimir ou tirar cópia da petição inicial.

A solicitação foi prontamente atendida pelos advogados e com a diminuição do trabalho do Cartório, os servidores foram percebendo que nesse ponto, os advogados estavam sendo parceiros do Cartório.

Além disso, o Juízo elaborou algumas orientações de como os advogados deveriam lançar seus pedidos no sistema PROJUDI, como por exemplo, de que não deveriam utilizar o Word para lançar suas petições no sistema, pois tal programa não é mais utilizado pelo TJRO e portanto, não há como abrir petições em tal formato.

Com o atendimento de tais solicitações pelos advogados, foi diminuindo a resistência dos servidores para com os advogados.

Outra forma utilizada para envolver os servidores na busca da qualidade e eficiência da Vara foi engajá-los na Operação Justiça Rápida e na realização do Casamento Coletivo.

Todos os servidores passaram a participar de tais operações e se mostraram satisfeitos com a repercussão positiva de tais operações na Comarca.

Aos poucos, todos foram dando idéias para a realização dessas operações e passaram a se preocupar com o usuário externo (partes).

Após a realização do convênio com o PROCON de Ariquemes, houve diminuição considerável do trabalho para o Cartório do Juizado Especial Cível, já que as citações e intimações para as audiências passaram a ser realizadas pelo PROCON e o Cartório passou a cumprir apenas os expedientes posteriores à sentença. Com isso, os servidores passaram a se empenhar para que o convênio permanecesse ativo.

4. SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS

4.1 Partes

No período de agosto a novembro de 2010, foi realizada pesquisa de satisfação no Juizado Especial Cível e Criminal de Ariquemes. Todavia, como a resposta à pesquisa não era obrigatória e o Juízo não havia como obrigar que os usuários a responder tal pesquisa, apenas 17 requerentes e 13 requeridos responderam à pesquisa.

Apesar do pequeno número de respostas, foi possível observar alguns dados interessantes ligados à satisfação das partes.

De acordo com a pesquisa de satisfação realizada, a grande maioria dos requerente que ingressam com pedido no Juizado Especial o fazem pela primeira vez, ao passo que os requeridos já foram partes outras vezes.

Das 17 pessoas que responderam à pesquisa na condição de requerentes, 11 nunca haviam ingressado com pedidos perante o Juizado Especial antes, ao passo que das 13 pessoas que responderam a pesquisa na condição de requeridos, apenas 4 eram litigadas pela primeira vez.

No que tange à satisfação dos usuários com o atendimento recebido pelos Cartórios quando foram ingressar com o pedido ou pedir informações, houve grande satisfação dos usuários. Das 17 pessoas que responderam a pesquisa na condição de requerentes, 16 delas se mostraram satisfeitas com o atendimento. Das 13 pessoas que responderam a pesquisa como requeridos, 9 se declararam satisfeitas.

Questionados sobre a satisfação quanto ao tempo de duração do processo, os requerentes se mostraram insatisfeitos e os requeridos, satisfeitos. Das 17 pessoas que responderam a pesquisa na condição de requerentes, apenas 5 se mostraram satisfeitas com o tempo de duração do processo. No entanto, dos 13 requeridos que responderam à pergunta, 12 se mostraram satisfeitos.

Quanto ao tratamento dado às partes em audiência, pela magistrada e conciliadores, as partes se mostraram satisfeitas. Das 17 pessoas que responderam a pesquisa na condição de requerentes, 14 se mostraram satisfeitos com o tratamento recebido. Das 13 pessoas que responderam a pesquisa como requeridos, 12 se declararam satisfeitos.

Questionados se o processo havia ajudado as partes a resolverem o problema, houve resposta positiva na maioria dos casos. Das 17 pessoas que responderam a pesquisa na condição de requerentes, 13 responderam que houve resolução de seu problema. Dos 13 requeridos que responderam à pesquisa, 12 responderam que o processo ajudou a resolver seu problema com a parte contrária.

Ao serem inquiridos se entrariam com outra ação no Juizado Especial, a grande maioria respondeu afirmativamente. Das 17 pessoas que responderam a pesquisa na condição de requerentes, 12 declararam que ingressariam com outra ação perante o Juizado Especial. Dos 13 requeridos que responderam a pesquisa, 12 responderam que ingressariam com uma ação no Juizado Especial se necessário.

Por fim, questionados se recomendariam os serviços do Juizado Especial para terceiros, houve resposta positiva na maioria dos casos. Das 17 pessoas que responderam a pesquisa na condição de requerentes, 12 disseram que recomendariam os serviços do Juizado Especial Cível, ao passo que dos 13 requeridos que responderam a pesquisa, a resposta foi unânime, ou seja, os 13 disseram que recomendariam os serviços do Juizado.

Analisando as respostas das partes, fica evidente que os requeridos se mostraram mais satisfeitos que os requerentes.

Talvez a explicação para tal situação resida no fato de que muitos pedidos iniciais foram realizados pelo PROCON sem a juntada dos documentos necessários para embasar o pedido ou movidos equivocadamente contra pessoas sem legitimidade passiva, o que ocasionou grande números de julgamentos de improcedência nos meses de agosto a novembro, ou seja, exatamente no período da pesquisa. Assim, “perderam” tempo para mover tais processos e não tiveram seus problemas resolvidos, é bem provável que esses usuários não tenham ficado satisfeitos.

Seja como for e apesar do pequeno número de respostas, os poucos que responderam à pesquisa se mostraram relativamente satisfeitos com as inovações implantadas na Vara do Juizado Especial Cível e Criminal.

4.2 Advogados/Defensores

Entre agosto a novembro de 2010, foi realizada pesquisa de satisfação no Juizado Especial Cível e Criminal de Ariquemes e 18 advogados responderam à pesquisa e também foi possível observar alguns dados interessantes ligados à satisfação dos procuradores das partes.

De acordo com a pesquisa de satisfação realizada, a grande maioria dos advogados que atuam nos Juizados Especiais, o fazem há mais de 3 anos.

Com efeito, dos 18 advogados que responderam à pesquisa, 14 informaram que atuam no Juizado Especial há mais de 3 anos.

Questionados se notaram mudanças na estrutura e funcionamento do Juizado Especial Cível e Criminal nos últimos 12 meses, 14 responderam afirmativamente. Inquiridos sobre a opinião quanto à estas mudanças, se foram para melhor ou não, 14 responderam que as mudanças foram para melhor.

Questionados sobre a satisfação quanto ao tempo de duração do processo, os advogados se mostraram satisfeitos. Dos 18 advogados que responderam a pesquisa, 14 se mostraram satisfeitos quanto ao tempo de duração dos processos.

No que tange à satisfação dos advogados com o tratamento que lhes é dado pelos Cartórios, houve grande satisfação dos advogados. Dos 18 advogados que responderam a pesquisa, os 18 se mostraram satisfeitos com o atendimento.

Quanto ao tratamento que lhes é dado em audiência, pela magistrada e conciliadores, os advogados também se mostraram satisfeitos. Dos 18 advogados que responderam a pesquisa, 18 se mostraram satisfeitos com o tratamento recebido.

Questionados se tinham dificuldades para acessar o sistema virtual PROJUDI para lançar peças e visualizar a movimentação de processos virtuais, 11 responderam ter dificuldade para acessar tal sistema, sendo que alguns chegaram a especificar o problema encontrado, tal como lentidão, desatualização do sistema etc.

Ao serem inquiridos se recomendariam os serviços do Juizado Especial para terceiros, houve resposta positiva na maioria dos casos. Dos 18 advogados que responderam a pesquisa, 17 disseram que recomendariam os serviços do Juizado Especial Cível.

Assim, analisando as respostas dos advogados, verifica-se que eles apresentaram grande índice de satisfação, tanto que na maioria das respostas, houve unanimidade quanto à satisfação dos patronos das partes.

4.3 Servidores

No período de agosto a novembro de 2010, foi realizada pesquisa de satisfação no Juizado Especial Cível e Criminal de Ariquemes, sendo que 10 servidores e 5 conciliadores responderam à pesquisa, o que compreende a totalidade de servidores, estagiários e conciliadores da Vara.

De acordo com a pesquisa de satisfação realizada, a maioria da equipe que compõe o Juizado Especial atualmente é composto de colaboradores que estão lotados no Juizado há menos de 3 anos. Tal resposta encontra explicação no fato de que na Vara existem apenas 5 servidores efetivos e estes, são todos antigos nos quadros do TJRO. Todos os demais constituem estagiários e conciliadores recém admitidos.

Tal realidade resta clara nas respostas à pesquisa.

Dos 10 servidores que responderam à pesquisa, 05 informaram estar lotados no Juizado Especial há mais de 5 anos ao passo que dos 05 conciliadores que responderam a pesquisa, 03 responderam atuar no Juizado de 01 a 04 anos e 02 responderam atuarem a menos de 01 ano.

Questionados se notaram mudanças na estrutura e funcionamento do Juizado Especial Cível e Criminal nos últimos 12 meses, os 10 servidores e 05 conciliadores responderam afirmativamente. Inquiridos sobre a opinião quanto à estas mudanças, se foram para melhor ou não, todos responderam que as mudanças foram para melhor.

Inquiridos se estavam satisfeitos por trabalhar no Juizado Especial, houve grande satisfação. Dos 10 servidores e 05 conciliadores questionados sobre isso, todos se mostram satisfeitos por trabalhar no Juizado Especial Cível.

Quanto ao tratamento recebido dos outros servidores e pela magistrada, também houve grande satisfação. Dos 10 servidores e 05 conciliadores que responderam a pesquisa, todos se declararam satisfeitos com o tratamento recebido.

Os servidores e conciliadores também foram questionados sobre a atual estrutura hierárquica do Juizado, sendo que dos 10 servidores que responderam a pesquisa, 06 avaliaram a estrutura hierárquica como “boa” e 03 como “ótima”. Dos 05 conciliadores que responderam a pesquisa, 04 avaliaram a estrutura como “boa” e 01 como “ótima”.

Por fim, questionados como avaliavam o convênio do Juizado Especial Cível com o PROCON, houve resposta positiva na maioria dos casos. Dos 10 servidores que responderam a pesquisa, 06 disseram que avaliavam o convênio como “bom”. Dos 05 conciliadores que responderam a pesquisa, 02 avaliaram o convênio como “bom” e 03 como “excelente”.

Portanto, a pesquisa mostrou grande satisfação dos servidores e conciliadores quanto à estrutura atual e o funcionamento do Juizado Especial.

4.4 Promotores de Justiça

Atualmente existem 04 promotores atuando no Juizado Especial Criminal, sendo dois nos crimes ambientais e dois nos demais crimes e contravenções.

Embora todos tenham sido convidados a responder a pesquisa, apenas um promotor respondeu a pesquisa, de modo que os resultados ficaram comprometidos.

Todavia, à título de informação, o promotor que respondeu a pesquisa respondeu afirmativamente a todas as questões, mostrando-se satisfeito quanto ao tempo de duração do processo, tratamento que lhe é atribuído pelo Cartório e tratamento que lhe é dado em audiência. Respondeu não encontrar dificuldade em acessar o PROJUDI e declarou que recomendaria os serviços do Juizado Especial para terceiros.

Apesar da grande satisfação demonstrada por esse promotor, ressalta-se que houve apenas uma resposta, ficando prejudicada a análise da satisfação dos promotores de justiça.

5. IMPLEMENTAÇÃO DE CONVÊNIO COM O PROCON LOCAL

5.1 A Problemática

Desde que o PROCON foi instalado na Comarca de Ariquemes, contava com uma estrutura deficitária e uma demanda muito grande de reclamações dos consumidores.

Visando compor todos esses conflitos, o PROCON reduzia a reclamação à termo e realizava uma audiência de conciliação com as partes. Caso as mesmas se compusessem, era elaborado um instrumento de acordo assinado pelas partes interessadas. Caso não houvesse composição, o consumidor era orientado a buscar a tutela jurisdicional e aquele pedido administrativo era imediatamente arquivado.

Como o acordo firmado perante o PROCON não tinha validade de título executivo extrajudicial (art. 585 do CPC), as empresas que eram demandadas não tinham interesse em firmar acordo e quando o faziam, na grande maioria dos casos, não cumpriam o acordado, o que obrigava o consumidor a dar entrada com pedido de conhecimento na Justiça e só então ver valer seu direito.

Portanto, durante muito tempo, observou-se que as empresas não faziam acordo pois queriam que o caso fosse levado à Justiça para apreciação e julgamento e isso atrasava muito a resolução dos problemas dos consumidores. Quando firmavam acordo perante o PROCON, quase sempre as empresas deixavam de cumprir para ganhar tempo e fazer com que o consumidor procurasse o Judiciário e iniciasse o processo de conhecimento perante o Juizado, tornando totalmente sem sentido a conciliação feita perante o PROCON.

Com isso, grande parte do trabalho do PROCON e do tempo perdido dos consumidores era em vão, pois apesar de terem feito uma reclamação perante um órgão de defesa do consumidor e muitas vezes terem obtido um acordo com o fornecedor ou fabricante, precisavam procurar o Juizado Especial e iniciar um novo processo cognitivo, com distribuição de petição inicial, designação de audiência de conciliação (em muitos casos infrutíferas), instrução, etc.

Outra situação observada foi a baixa credibilidade atribuída ao PROCON e ao próprio Juizado Especial Cível, pois muitos consumidores não tem consciência da separação dos dois órgãos e acreditam que ao reclamar perante o PROCON, seu processo já teve início e como seus problemas demoravam muito para serem resolvidos definitivamente pelo Judiciário, havia uma grande insatisfação e falta de crédito nos dois órgãos.

5.2 A preparação para as mudanças

Inicialmente o Diretor local do PROCON procurou o Juizado Especial Cível propondo a realização de um convênio para homologação dos termos de acordo que lá eram firmados.

Como o Juizado Especial Cível de Ariquemes já contava com processos 100% virtuais, verificou-se a dificuldade de homologar tais acordos pois o PROCON não dispunha de scanner, internet e nem pessoal qualificado para distribuir e cadastrar o pedido no PROJUDI e por isso o convênio foi adiado.

Posteriormente, o Juizado Especial Cível e Criminal de Ariquemes disponibilizou, via cessão, um scanner tombado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia para o PROCON e os servidores do Setor de Informática do Tribunal forneceram treinamento para os servidores do PROCON para manuseio do sistema PROJUDI.

Na sequência, os dois órgãos verificaram a necessidade de estruturar o PROCON que não contava com estrutura para atender o público e realizar audiências adequadamente.

Assim, o PROCON obteve repasse de verbas do Executivo para melhoria de sua estrutura e o Juizado Especial Criminal de

Ariquemes fez a doação de certa quantia em dinheiro para que o PROCON adquirisse condicionadores de ar split, móveis, cadeiras, monitores, pen drives e outros materiais de expediente.

Num segundo momento, o Juizado Especial Cível cedeu o assessor do juízo para ficar naquele órgão todos os dias das 7:30 às 13:30 horas, treinando a equipe de servidores e conciliadores e realizando as audiências de conciliação.

Nessa fase, foram criados modelos padronizados de pedidos iniciais, termos de audiências e cartas de citação e intimação, que passariam a ser usadas após o convênio.

Finalmente, quando a estrutura do PROCON estava apta para receber a demanda esperada, firmou-se o convênio com o Juizado Especial Cível de Ariquemes, o qual segue anexado a este trabalho no Anexo I e deu-se ampla divulgação na imprensa sobre os termos e validade do convênio.

Em 1º de março de 2010 o convênio finalmente entrou em vigor e desde então, inúmeros processos passaram a tramitar com base nos termos deste convênio, gerando rápida resolução dos conflitos e grande satisfação dos usuários.

5.3 O Convênio PROCON/Juizado Especial Cível

O convênio com o PROCON foi firmado visando assegurar e prestigiar o papel social da magistratura, o direito de acesso à Justiça e o dever de que seja prestada rápida e efetiva tutela jurisdicional.

Uma das preocupações do convênio foi respeitar a legislação e trazer agilidade para a resolução dos conflitos. Por isso, ficou acertado que antes mesmo de reduzir à termo a reclamação dos consumidores, o PROCON tentaria intermediar a resolução do problema via telefone.

Somente quando não fosse possível resolver a questão extrajudicialmente, é que a reclamação seria reduzida à termo e o processo iniciado.

Dessa forma, quando o consumidor comparece ao PROCON e informa seu problema junto ao fabricante ou fornecedor do produto

ou serviço, os atendentes do PROCON imediatamente entram em contato com as empresas e tentam intermediar a resolução do problema de forma extrajudicial.

Não obtendo essa satisfação, o pedido do consumidor é reduzido a termo, instaurando-se o processo perante o PROCON, com imediata distribuição perante o sistema PROJUDI.

Visando preservar os interesses da OAB e o disposto na Lei 9.099/95, nas causas de até 20 (vinte) salários mínimos, o consumidor poderia fazer seu pedido diretamente no balcão do PROCON, sem necessidade de advogado e nas causas com valor superior, somente seria admitido pedido formulado por advogado.

Nos termos do convênio, inicialmente o pedido é reduzido à termo e os próprios servidores do PROCON cadastram e distribuem o processo virtualmente no sistema do Tribunal (PROJUDI). Essa conduta é muito importante para trazer publicidade ao ato e permitir que as empresas citadas e intimadas para comparecerem à audiência tenham acesso aos documentos e termos do pedido antes mesmo da data designada para a audiência, apesar de elas receberem a citação com cópia integral da inicial.

O próprio sistema PROJUDI designa audiência de conciliação conforme a pauta do PROCON, com intervalo de no máximo 15 (quinze) dias a contar da reclamação, saindo o consumidor intimado da audiência designada.

No próprio PROCON são expedidas as cartas de citação/intimação e são realizadas as audiências de conciliação, as quais são presididas pelo Assessor/Conciliador do Juizado Especial Cível de Ariquemes.

Havendo acordo, os servidores do PROCON digitalizam o Termo, lançam no sistema PROJUDI e fazem conclusão virtual para análise. Na sequência o termo é conferido e se for o caso, homologado judicialmente, o qual passa a ter eficácia de título executivo judicial.

Após a homologação judicial, os servidores do Juizado Especial Cível passam a movimentar o processo virtual, arquivamento

o mesmo ou expedindo ofícios ou outras providências, se for o caso de se passar à fase de cumprimento de sentença.

Posteriormente, se esse acordo não é cumprido, os consumidores se dirigem até o balcão do Juizado Especial Cível e solicitam o desarquivamento e prosseguimento do feito na forma de cumprimento de sentença, culminando com a penhora de bens ou valores para a satisfação do crédito.

Como forma de propiciar a rápida satisfação do crédito, tem sido utilizado em grande escala o convênio do Poder Judiciário com o BACEN, através do BACEN JUD, programa virtual que permite a solicitação de bloqueio on line de contas e aplicações financeiras dos devedores, mediante o simples fornecimento do CPF ou CNPJ dos devedores.

Não havendo acordo na audiência de conciliação junto ao PROCON, é feita uma ata de audiência constando o interesse das partes em produzir provas ou obter o julgamento antecipado e depois disso, tal documento é digitalizado e lançado no sistema PROJUDI, indo o processo concluso para decisão, hipótese em que o Juízo decide se designa audiência de instrução e julgamento ou faz o julgamento no estado em que se encontra o processo.

Em determinadas situações, considerando a natureza da causa, na própria audiência de tentativa de conciliação, quando não há acordo, é designada a audiência de instrução e julgamento no Juizado Especial Cível e as partes são intimadas e encaminhadas para o Juizado Especial, onde as audiências de instrução são realizadas numa pauta que varia entre 40 a 60 dias.

Na prática o PROCON passou a funcionar como uma espécie de anexo do Juizado Especial Cível, pois lá passaram a ser colhidos os pedidos iniciais, expedidas as citações e intimações e realizadas as audiências de tentativa de conciliação.

Inicialmente verificou-se o crescimento da demanda consumerista mas passados os primeiros meses, a demanda diminuiu e muitas causas passaram a ser resolvidas extrajudicialmente, quando

o consumidor ia reclamar no PROCON e este entrava em contato com as empresas para consultá-la sobre o interesse em resolver a questão naquele ato.

Notou-se um fortalecimento de ambas as instituições, que passaram a ser mais respeitadas e ter suas decisões cumpridas com mais rapidez e eficácia.

Com mais frequência que antes, as empresas passaram a fazer acordos nas audiências de tentativa de conciliação perante o PROCON por virem que não conseguiriam adiar a decisão do feito por muito tempo.

Segundo relatório fornecido pelo PROCON de Ariquemes o índice de acordos realizados nas audiências de conciliação sempre foi muito grande, desde o início do convênio e por outro lado, poucas foram as audiências de instrução designadas no mesmo período. Com efeito, tal constatação se evidencia na estatística fornecida pelo PROCON:

MESES	ACORDOS HOMOLOGADOS	INSTRUÇÕES DESIGNADAS
ABRIL/2010	67	1
MAIO/2010	66	8
JUNHO/2010	40	5
JULHO/2010	50	9
AGOSTO/2010	40	29

De acordo com o relatório do PROCON, nos primeiros meses em que o convênio entrou em vigor, houveram muitos acordos e isso se explica porque naquela fase houve uma explosão de demanda acarretada pela divulgação feita do convênio na mídia e entre os advogados.

Posteriormente, o relatório demonstra que houve uma diminuição do número de acordos, o que se explica pelo fato de ter havido estabilidade da demanda e ter havido maior credibilidade das instituições, o que fez com que muitas empresas fizessem acordo

extrajudicialmente com os consumidores, tão logo eles procuravam o PROCON e antes de ser instaurado o processo formal.

Por outro lado, o relatório demonstra que no mês de agosto de 2010 houve um pequeno índice de acordos e grande número de designação de audiências de instrução, o que se explica pelo fato de que o assessor do Juízo, que detém treinamentos específicos de conciliação, mediação e psicologia ter ficado de férias e as audiências terem sido presididas pelos conciliadores do PROCON.

Tal situação demonstrou ainda o despreparo de alguns servidores daquele órgão para presidir audiências de conciliação e tão logo tal situação foi constatada, houve troca de alguns servidores daquele órgão e busca por capacitação.

Em setembro de 2010 os servidores daquele órgão apresentaram a proposta de custeio de um curso on line de direito do consumidor com verbas do Juizado Especial Criminal, tendo sido montado o pedido de doação de verbas para atendimento daquele pedido.

Em que pese o baixo índice de acordos do mês de agosto de 2010, justificado pela ausência do assessor treinado para o ato, nos outros meses o índice de acordos superou as expectativas do juízo e de imediato desafogou a pauta de audiências realizadas no Juizado Especial Cível e o trabalho do Cartório Judicial.

Também notou-se um grande número de pagamentos dos valores das condenações tão logo as sentenças eram proferidas, sem que houvesse recursos ou atos protelatórios. Com isso as empresas evitavam a multa do art. 475-J do CPC e outros encargos decorrentes da condenação (v.g. juros e correção monetária) e satisfaziam o interesse do consumidor que passou a se mostrar mais satisfeito com os serviços prestados.

5.4 Detalhamento da Prática Inovadora

O convênio entre o Juizado Especial Cível da Comarca de Ariquemes e o PROCON busca a rápida e efetiva prestação jurisdicional no que se refere às relações consumeristas que não extrapolem 40 (quarenta) salários mínimos, sendo que até o limite

de 20 (vinte) salários mínimos é admitido o ingresso em juízo sem a assistência de advogado.

Cogitou-se a realização do convênio em junho de 2009 mas somente foi firmado o convênio em fevereiro de 2010 e em 1º de março de 2010 entrou em funcionamento.

A principal inovação da prática é o funcionamento em conjunto do Juizado Especial Cível e o PROCON no atendimento aos consumidores e na realização da audiência de conciliação na própria sede do PROCON, diminuindo consideravelmente os custos e o tempo de duração dos processos e aumentando sobremaneira a satisfação dos usuários, tanto internos quanto externos.

Com efeito, o maior benefícios alcançado foi com a desburocratização da justiça: maior satisfação do consumidor/usuário que agora tem seu problema resolvido com mais rapidez e efetividade; rapidez na resolução dos problemas dos consumidores; diminuição dos custos e celeridade tendo em vista que as audiências de tentativa de conciliação são realizadas no próprio PROCON em uma pauta muito mais breve que se ocorressem no Juizado; maior autoridade e respeito do PROCON perante a sociedade já que os termos passaram a ser homologados pelo Juízo; maior autoridade e respeito do próprio Juizado que passou a ser visto pela sociedade como um órgão parceiro da sociedade e que está preocupado em resolver os problemas com agilidade e eficiência.

A desburocratização do atendimento também é uma tônica forte do convênio pois as etapas de funcionamento da prática são simples e ágeis.

Após o consumidor procurar o PROCON e narrar seu problema, inicialmente os servidores do PROCON tentam intermediar a resolução da demanda via telefone ou carta emitida para a empresa, solicitando informações sobre o problema e o interesse em resolução da questão naquela fase.

Inicialmente muitos fornecedores e fabricantes não demonstravam muito interesse em resolver o problema do consumidor

naquela fase, numa evidente conduta protelatória, vez que pretendiam se beneficiar com a demora para que a questão fosse levada à Juízo e efetivamente resolvida.

Com o passar do tempo e a constatação de que as causas dos consumidores passaram a ser resolvidas com um intervalo de no máximo 30 ou 60 dias, entre a data da distribuição do pedido inicial e a realização da audiência de instrução e julgamento, os fornecedores e fabricantes passaram a demonstrar interesse em resolver o problema do consumidor tão logo eram acionadas extrajudicialmente pelo PROCON.

Essa conduta refletiu diretamente na diminuição da demanda nos meses seguintes ao início do convênio.

Por outro lado, aumentou sobremaneira a quantidade de acordos extrajudiciais feitos entre as partes, seja por intermédio das ligações e contatos feitos pelo PROCON com as empresas antes do ajuizamento do pedido, seja por iniciativa das próprias empresas em procurar os reclamantes/autores e satisfazerem os pedidos antes mesmo da data marcada para a audiência de conciliação.

Exatamente por isso, constatou-se um grande número de pedidos de desistência ou desídia da parte autora que deixava de comparecer à audiência de conciliação por ter o seu problema resolvido pelo fabricante ou fornecedor antes mesmo daquela data.

Caso o acordo não seja realizado nessa fase extrajudicial, os atendentes do PROCON elaboram a reclamação/petição inicial em formulários previamente criados pela magistrada titular do Juizado Especial Cível e distribuem o processo virtualmente no sistema PROJUDI (100% dos processos no Juizado de Ariquemes são virtuais).

Essa providência serviu para dar publicidade ao ato e propiciar a análise pelas partes dos documentos e atos realizados, dando-lhes subsídios para a audiência de conciliação. Afinal, com a digitalização das peças e virtualização no PROJUDI, as partes podem acessar o processo de qualquer lugar, mediante o simples cadastramento no sistema.

Durante esse atendimento inicial, o próprio sistema designa audiência de tentativa de conciliação conforme a pauta do PROCON, de modo que tão logo faz seu pedido inicial, o consumidor já é intimado da audiência de tentativa de conciliação designada.

Na sequência, o próprio PROCON expede as cartas de citação e intimação conforme modelo fornecido e elaborado pelo Juizado Especial Cível, sendo que tais documentos contêm a advertência de que a ausência do requerido à audiência de tentativa de conciliação, perante o PROCON, acarretará a decretação da revelia, nos termos do Convênio 001/2010 firmado com o Juizado Especial Cível.

As audiências de tentativa de conciliação são realizadas na sede do próprio PROCON e presididas pelo Assessor/Conciliador do Juizado Especial Cível, utilizando termos também fornecidos e elaborados pelo Juizado Especial.

Para facilitar o desenvolvimento dos trabalhos, o Juizado Especial Criminal doou certa quantia em dinheiro para aquisição de computadores de última geração, condicionadores de ar, pen drives e até alguns móveis para estruturação do PROCON.

A direção do PROCON também providenciou móveis, equipamentos de informática, biombo para divisão dos espaços, materiais de expedientes e outros para a estruturação do órgão.

Com isso, foi reservada uma sala específica para a realização de audiências, com privacidade e ambiente semelhante ao encontrado nos fóruns. Isso facilitou sobremaneira a realização das audiências, pois antes do convênio as audiências eram realizadas em local impróprio, sem separação do espaço onde havia o atendimento ao público.

Esse ambiente propício aliado à preparação do conciliador para ali designado tem gerado um alto índice de acordos.

Conforme Relatório fornecido pelo PROCON, no mês de abril de 2010 houveram 67 acordos e apenas 1 designação de audiência de instrução; em maio de 2010 houveram 66 acordos e apenas 08 designações de audiências de instrução; em junho de 2010 foram 40

acordos e 05 designações de instrução e em julho de 2010 foram 50 acordos e 09 designações de instrução.

Estatisticamente, o número de instruções representa 10% da quantidade de acordos realizados, o que demonstra que está havendo rápida e eficaz solução dos conflitos.

Havendo acordo entre o consumidor e a parte contrária, o acordo é reduzido a termo e assinado pelas partes.

Imediatamente após, o termo é digitalizado e enviado concluso via PROJUDI para a Juíza Titular do Juizado Especial Cível que homologa o termo de acordo, que passa a ter eficácia de título executivo judicial.

Não havendo acordo, a audiência de instrução e julgamento é imediatamente designada na própria audiência de tentativa de conciliação e as partes são intimadas e encaminhadas para o Juizado Especial Cível, onde a audiência de instrução e julgamento é realizada com uma pauta de 30 a 60 dias.

Apartir daí, o processo é movimentado pelos servidores do Juizado Especial Cível e seguem o rito previsto na Lei 9.099/95: na audiência de instrução e julgamento a sentença é proferida e posteriormente, se for o caso, o cumprimento de sentença ocorre nos mesmos autos.

Conforme citado anteriormente, relatórios do PROCON demonstram que nos dois primeiros meses após a entrada em vigor do convênio, houve um acréscimo enorme de pedidos iniciais e acordos homologados nas audiências de tentativa de conciliação perante o PROCON, mas nos meses seguintes, houve diminuição da quantidade de processos e acordos realizados.

Aos poucos a demanda está sendo controlada e os termos do convênio vão sendo aprimorados com o fim especial de gerar efetividade, acesso à justiça e rápida resolução dos conflitos.

5.5 Dificuldades encontradas

Logo que o convênio foi firmado, surgiram muitas dificuldades de interpretação e discussões sobre a validade dos atos, já que

realizados por servidores estranhos ao Judiciário, mas desde o início o Juizado forneceu treinamento por meio da magistrada, seu assessor e os servidores da COINF (Centro de Informática do TJRO), o que diminuiu o receio das partes e advogados.

Muitas empresas e advogados questionavam sobre a legalidade das audiências realizadas por conciliadores do PROCON e para evitar tais reclamações, o Juizado Especial Cível cedeu seu Assessor/Conciliador para presidir todas as audiências de modo que não houvessem mais reclamações e as audiências passaram a ser realizadas com tranquilidade.

Também houveram muitas discussões sobre a aplicação dos efeitos da revelia, quando a parte requerida não comparecia. No período de transição (logo no início de aplicação do convênio), muitas audiências de conciliação já estavam marcadas e quando chegava na hora da audiência, a parte requerida não comparecia mas não havia sido citada e intimada como o convênio e a Lei 9.099/95 exige.

Então, nesses casos, como a parte havia recebido mera “notificação” do PROCON, as audiências passaram a ser redesignadas e os servidores do PROCON expediram carta de citação e intimação para a nova audiência, dessa vez, constando a advertência de que a ausência injustificada à audiência acarretaria a decretação da revelia.

Caso nessa audiência, onde ambas as partes estivessem citadas e intimadas, houvesse ausência de qualquer delas, passou a ser aplicado o disposto na Lei 9.099/95, ou seja, a ausência do autor acarretaria a extinção por desídia e a ausência do requerido, acarretaria a aplicação dos efeitos da revelia.

Assim, visando evitar prejuízos às partes, nas audiências onde não havia citação e intimação, não eram aplicados os efeitos da revelia, havendo mera redesignação do ato e regularização do procedimento. Mas, quando havia citação e intimação, passou a ser consignado na ata a ausência da parte requerida e encaminhados os autos para o Juízo decretar a revelia e tomar as providências cabíveis (julgamento antecipado ou designação de audiência de instrução).

Outra dificuldade encontrada foi com a estrutura deficitária do PROCON, situação esta que foi resolvida ante a obtenção de recursos do Executivo e doações do próprio Juizado Especial Criminal para estruturação do órgão e aquisição de bens e serviços.

Uma situação que também se mostrava preocupante era a pequena quantidade de servidores existentes no PROCON. Por meio de parcerias e sensibilização do órgão diretor do PROCON, obteve-se autorização para contratação de mais estagiários e servidores, o que resolveu grande parte dos problemas.

O Juizado Especial Cível também providenciou alguns estagiários voluntários para ali trabalharem, sendo que alguns eram bacharéis em Direito e outros, estudantes dos últimos períodos da Faculdade de Direito.

Também houve a troca de alguns servidores por estudantes de Direito e/ou bacharéis com conhecimento técnico e a recepção de voluntários que passaram a auxiliar o PROCON, sem ônus para nenhum dos poderes.

Por fim, outra dificuldade encontrada foi treinar os servidores do PROCON no uso do sistema do processo virtual – PROJUDI, mas com a ajuda dos técnicos em informática do TJRO, essa questão foi rapidamente solucionada.

5.6 Fatores de sucesso

Um importante fator de sucesso do convênio foi o empenho do representante do PROCON e seus servidores, que a todo tempo estiveram abertos à implantação das mudanças e se adaptaram com rapidez às formalidades essenciais do convênio (cadastramento virtual de processos, expedição de citações e intimações contendo os requisitos legais etc.).

Outro fator determinante para o sucesso do convênio foi a eliminação da burocracia e dos atos inócuos, realizando apenas atos essenciais, objetivos e céleres, afinal, o pedido do consumidor é iniciado no PROCON de forma simplificada e poucos dias depois o consumidor participa da audiência de conciliação e na grande maioria

dos casos, vê seu problema resolvido neste ato, já que as empresas e advogados se conscientizaram de que tornou-se mais difícil protelar resolução de lides consumeristas.

5.7 Recursos envolvidos na prática

No convênio estão envolvidos todos os servidores do PROCON (10 servidores) que se revezam no atendimento ao público, orientação, realização das audiências e cumprimento dos expedientes.

Também estão envolvidos um servidor do TJRO (Assessor/conciliador) que trabalha diretamente no PROCON no período da manhã e também os servidores da COINF (Informática) que sempre estão dando orientação e solucionando os problemas de rede e do sistema PROJUDI.

Indiretamente estão atuando e auxiliando no Convênio, a Escrivã, corrigindo os expedientes que lhe são submetidos e dando as orientações necessárias, a Secretária do Juízo que designa as audiências de instrução e fornece as datas por telefone para os servidores do PROCON e os demais técnicos judiciários que cumprem as determinações judiciais após a homologação do acordo vindo do PROCON.

Quanto à estrutura material, é feito o aproveitamento de todos os equipamentos do PROCON: 5 computadores; 1 scanner e 2 impressoras. O sistema utilizado é o PROJUDI do Conselho Nacional de Justiça/Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e a internet é ADSL.

Quanto à estrutura física, o PROCON possui sala de recepção, sala de audiência, balcões de atendimento, sala do Diretor e uma sala onde são cumpridos os expedientes, sendo que esta estrutura tem sido suficiente para atender a demanda atualmente existente.

Como as pessoas envolvidas no convênio são servidoras públicas e os equipamentos utilizados são dos próprios órgãos envolvidos, a prática não exigiu orçamento próprio e portanto, não demandou gastos. Ao contrário, a prática fez com que ambos os órgãos economizassem verbas públicas ante o aproveitamento dos atos por ambos os órgãos, evitando a repetição de atos processuais como antes era feito (outra audiência de tentativa de conciliação etc.).

CONCLUSÃO

Nas faculdades de Direito e pós graduações tradicionais há grande ênfase na formação intelectual do aluno, preparando-o para ser técnico e teórico.

Nos concursos para magistratura, igualmente é exigida a teoria e a demonstração de intelectualidade do juiz, reforçando as bases intelectuais recebidas na fase de preparação para a carreira. Não se perquire sobre sua habilidade em tratar pessoas, liderar e enfrentar dificuldades na gestão de serventias.

Ao ser empossado em seu cargo, o magistrado é imediatamente cobrado quanto a estas habilidades na área de gestão, liderança, economia, relações humanas etc., mostrando-lhe que judiciar é não apenas julgar processos mas também, gerir pessoas e processos de trabalho.

Nesse momento surgem algumas dificuldades na carreira do magistrado, afinal, não houve preparação para essa atividade administrativa. Nas faculdades e cursos preparatórios para juiz, ministrava-se apenas o direito e nada havia sobre a gestão.

Todavia, a vocação intrínseca à maioria dos juízes e o bom senso que normalmente os norteia, vai guiando os passos para a condução de tão importante atividade. O ocorre que esse empirismo nem sempre é suficiente para imprimir eficiência na atividade jurídica.

Por isso, em muitas varas e serventias, há ótimos juízes mas baixa eficiência de seus servidores ou baixa produtividade.

Exatamente por isso, é preciso buscar ajuda na ciência da gestão. Há que qualificar o juiz preparando-o para gerir sua serventia, seus colaboradores e seus processos de trabalho, simplificando-os e adequando-os à nova realidade social, realidade essa que clama celeridade, economia processual e satisfação do usuário.

Nesse particular se mostra louvável o convênio firmado entre o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, o Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região e a Fundação Getúlio Vargas para a realização do MBA “Capacitação em Poder Judiciário”.

Durante pouco mais de um ano, vários magistrados se qualificaram na arte da gestão, liderança, inovação jurisdicional e se prepararam para melhor conciliar e mediar as partes. Também houve análise do impacto econômico das decisões judiciais na sociedade e treinamento para simplificar processos de trabalho.

O MBA “Capacitação em Poder Judiciário” preparou o juiz para gerir pessoas e processos de trabalho. Preparou-o para administrar os problemas encontrados no dia a dia e que antes eram resolvidos com mero bom senso.

O resultado para aqueles que aplicaram os conhecimentos adquiridos foram imediatos e foram percebidos por todos os usuários externos e internos que passaram a demonstrar grande satisfação com as mudanças implementadas e observadas.

A implantação das inovações e simplificação dos processos de trabalho geraram celeridade na tramitação dos feitos e grande satisfação dos usuários, notadamente das partes e seus advogados.

A utilização das técnicas corretas de liderança e motivação melhoraram o clima de trabalho e fizeram com que servidores e magistrados passassem a trabalhar em colaboração, eficiência e comprometimento social e moral com o trabalho.

A análise do impacto financeiros das decisões trouxe ainda mais bom senso aos magistrados e possibilitou decisões mais acertadas e menos impactantes na sociedade.

O uso de pesquisas de satisfação e utilização de relatórios estatísticos serviu para indicar os pontos críticos a serem melhorados ou modificados e serviu de farol ou guia seguro a conduzir o magistrado, que agora, preparado tecnicamente, é capaz de vislumbrar onde e porquê a atividade jurisdicional ou administrativa precisa ser melhorada.

O MBA “Capacitação em Poder Judiciário” foi responsável ainda por aproximar o magistrado do servidor, advogados e sociedade em geral, ao lhe mostrar, tecnicamente, que sua atuação, ainda que isolada, projeta a imagem de todo o Poder Judiciário e consequentemente, é capaz de melhorar ou piorar o sistema.

A visão ampla e técnica da atividade jurisdicional deu ao magistrado mais serenidade e estratégia para agir de forma eficiente e pontual.

Agora, amparado em relatórios, estatísticas, pesquisas de satisfação e produtividade, o juiz pode desempenhar uma atividade mais completa e eficiente, pois não apenas decide pelo bom senso e sim, com técnica e eficiência, assegurando aos usuários do sistema a rápida resolução do conflito e a satisfação com os meios empregados.

Por tudo isso se conclui que o MBA “Capacitação em Poder Judiciário” foi importantíssimo para a formação e aprimoramento dos magistrados que cursaram suas disciplinas e, notadamente, no caso do Juizado Especial Cível e Criminal de Ariquemes, o MBA foi imprescindível para a implantação das inovações e mudanças na estrutura hierárquica, gestão de pessoas e simplificação dos processos de trabalho, rendendo grande satisfação aos usuários do sistema e produtividade para a Vara.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTI, Robert E. e EMMONS, Michael. Comportamento Assertivo: Um Guia de Auto-Expressão. Tradução de Jane Maria Correa. Belo Horizonte: Interlivros, 1978.

BENETI, Sidnei Agostinho. Da Conduta do Juiz. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. Teoria e Prática dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais e Federais. 10ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

DRUCKER, Peter. Administrando em Tempos de Grandes Mudanças. São Paulo: Pioneira, 1995.

FIORELLI, José O.; MALHADAS JUNIOR, Marcos Júlio O.; MORAES, Daniel, L. Psicologia na Mediação: inovando a gestão de conflitos interpessoais e organizacionais. São Paulo: LTr, 2004.

GUBMAN, Edward. Talento – Desenvolvendo Pessoas e Estratégias para Obter Resultados Extraordinários. Editora Campus, 1998.

GRACIAN, Baltasar. A Arte da Prudência. Apresentação e organização Domenico de mais. Tradução de Davina Moscoso de Araújo. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. Juizados Especiais Criminais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.

MACIEIRA, Maria Elisa e MARANHÃO, Mauriti. O Processo Nosso de Cada Dia: modelagem de processos de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

MARANHÃO, Mauriti. ISO Série 9000: Manual de Implementação. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

MASI, Domenico. O Ócio Criativo. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

MOTTA, Paulo Roberto. Transformação Organizacional: a Teoria e a Prática de Inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (Orgs.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

ACESSO À JUSTIÇA FRENTE A SÚMULA VINCULANTE



**Cristiannye Santos Biavati de
Mattos**

Servidora do Poder Judiciário de Rondônia. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Faculdade de Ciências Humanas, Exatas e Letras de Rondônia - FARO, em convênio com a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Gama Filho/RJ.

Sumário

1. Introdução. 2. A Constituição de 1988 e a cidadania. 3. A Constituição de 1988 e o acesso à Justiça. 4. A Súmula Vinculante e o Ordenamento Jurídico Brasileiro. 5. Conclusão. 6. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, a partir do advento da Constituição Federal de 1988, assegurou o direito à dignidade da pessoa humana e à cidadania aos indivíduos. Para um perfeito exercício da cidadania, foram abertas as portas do Poder Judiciário aos cidadãos, fazendo com que uma enxurrada de processos culminasse por superlotar os trabalhos do Judiciário Brasileiro.

Entretanto, quando o constituinte originário buscou a garantia do acesso à Justiça a seus cidadãos, não buscou somente o alcance

destes à possibilidade de ingressar com ação visando à manutenção ou coibição de ameaça a seus direitos. O constituinte foi mais além, almeijou garantir a resolução, de forma satisfatória e de maneira célere, de todos os conflitos advindos da vida em sociedade.

Ainda, aos cidadãos que, inconformados com as decisões dos tribunais, os códigos processuais brasileiros prevêm uma gama de recursos à instâncias superiores, as quais têm competência para manter ou reformular decisões proferidas pelas instâncias inferiores de seus tribunais. Assim, um processo, em graus diferentes de recurso, pode levar anos para ter seu desfecho.

Diga-se que, em muitos casos, as utilizações de tais recursos são meras ferramentas protelatórias de uma decisão a qual já se conhece o resultado. Tal afirmação resulta da constatação, pelos próprios tribunais superiores, da imensidão de processo julgados, em que o tema é o mesmo já exaustivamente estudado e interpretado.

Nesta briga de recursos, quem perde é o cidadão, que busca o Judiciário para a resolução de seu conflito. São inúmeras e severas as críticas dirigidas à Justiça Brasileira, pela morosidade em que os processos são resolvidos. Também há de se ressaltar a imensidão de casos a serem julgados e a escassa mão-de-obra para isso, especialmente de magistrados.

Ao legislador brasileiro cabe a tarefa de instituir ferramentas e meios necessários para o bom prosseguimento, e de forma mais célere, dos feitos judiciais sem, contudo, cercear o direito de defesa do cidadão. Nesta ótica, analisar-se-á o estabelecimento da súmula vinculante no ordenamento jurídico brasileiro, pelo legislador pátrio, bem como os efeitos desta ferramenta no tocante ao acesso à justiça, por parte do cidadão, preceito este que é um dos fundamentos da Constituição Brasileira de 1988.

Não se pretende esgotar o assunto, mas que este estudo sirva como base de análise de como a súmula vinculante atua sobre os conceitos de cidadania e dignidade da pessoa humana, bem como imprimem ao Poder Judiciário meios mais céleres de julgamentos dos feitos.

1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A CIDADANIA

Como cediço, são inúmeros os avanços conferidos com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, ao ordenamento jurídico brasileiro. Um dos pontos de mais destaque refere-se aos direitos e garantias individuais. A Lei Maior estabelece, dentre os seus princípios fundamentais, a cidadania e a dignidade da pessoa humana¹, colocando os direitos de seus cidadãos num grau de extrema importância.

Hélio Bicudo vai mais além, ao destacar o texto constitucional:

A Constituição fez uma coisa inusitada. No Brasil, até então, todas as constituições contemplavam direitos e garantias individuais no final delas. A Constituição de 1988 trouxe esse rol de direitos e garantias praticamente para o seu pórtico. Pode não ter sido o pórtico num primeiro momento, mas o foi logo em seguida. E o pórtico é uma afirmação de que o Estado democrático de direito apenas existe se forem respeitados os direitos e garantias individuais. Eu entendo que somente isso já foi uma conquista muito importante. Na verdade, é o reconhecimento de que os direitos humanos são o fundamento do Estado democrático. As garantias individuais e sociais são os direitos humanos, nem mais nem menos.²

Conforme se evidencia, o legislador brasileiro atribuiu à figura do cidadão uma importância nunca antes contemplada pelas Constituições Brasileiras anteriores. Ademais, ao assegurar à dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, o constituinte originário consagrou o estado brasileiro como uma organização centrada no ser humano, e não em qualquer outro referencial.

1 A um olhar mais atento cumpre ressaltar que o termo ‘dignidade da pessoa humana’ diz respeito ao indivíduo, ao cidadão. O termo ‘pessoa humana’ não se traduz como uma redundância conferida pelo constituinte originário ao texto constitucional, uma vez que nem toda pessoa é humana. No ordenamento jurídico brasileiro existe a figura da ‘pessoa jurídica’, qual seja a empresa legalmente constituída.

2 BICUDO, Hélio. Direitos e Garantias Fundamentais. In Constituição, 20 anos – Avanços e desafios. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/divulgacao/2008/10/04/constituicao-20-anos-avancos-e-desafios>. Acesso em: 02 abr.2010.

Desta vista, compreende-se que o estado brasileiro não está fundamentado na propriedade, nem em organizações religiosas, nem mesmo no próprio estado, mas na pessoa humana. Na acepção de Alexandre de Moraes, “esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual”³.

Acerca da dignidade da pessoa humana, cumpre ressaltar que esta se liga diretamente com o direito à vida, à intimidade, à honra, dentre outros. Neste sentido, FAGNANI explica que:

[...] saúde, educação e previdência, por exemplo, passam a ser tratados como direitos e não como filantropia ou caridade.

Na mesma perspectiva, destaca-se o princípio da universalidade, ou seja, os direitos são para todos. Qualquer pessoa, por exemplo, hoje tem acesso gratuito ao Sistema Único de Saúde (SUS). A universalidade se contrapõe à ideia da focalização, por meio da qual são priorizados “os mais pobres dentre os pobres”. A Constituição foi muito importante, por ser o embrião do Estado de Bem-Estar Social, que se contrapõe ao Estado Mínimo⁴.

O texto constitucional assenta a dignidade da pessoa no reconhecimento de duas posições jurídicas ao cidadão onde, de um lado manifesta-se como um direito de proteção individual, não somente em relação ao Estado, mas, também aos demais indivíduos e, de outro lado, como dever fundamental de tratamento igualitários dos próprios semelhantes⁵.

Por sua vez, o termo cidadania, utilizado pelo constituinte originário, deve ser interpretado em sentido amplo, ou seja, não se satisfaz a cidadania com a simples atribuição de direito formal político

3 *Apud* PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 90.

4 FAGNANI, Eduardo. *Proteção Social. In* Constituição, 20 anos – Avanços e desafios. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/divulgacao/2008/10/04/constituicao-20-anos-avancos-e-desafios>. Acesso em: 02 abr.2010.

5 PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Obra citada*, p. 90.

ativo e passivo aos cidadãos que atendam aos requisitos legais. É essencial que o estado desempenhe uma atuação concreta, com o escopo de incentivar e oferecer condições propícias à participação política dos indivíduos na condução dos negócios desse estado.

A cidadania, expressa no texto constitucional, exige do estado uma concreta implementação de mecanismos que conduzam o indivíduo na busca de fazer valer seus direitos, assegurando e oferecendo condições materiais para a integração irrestrita do indivíduo na sociedade política organizada. Neste sentido, José Afonso da Silva ensina que:

O certo, contudo, é que a Constituição de 1988 não promete a transição para o socialismo com o Estado Democrático de Direito, apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana⁶.

Pode-se afirmar, portanto, que a cidadania é formada pelos direitos que garantem o exercício da liberdade individual. Deste modo, fez-se necessário que o estado propiciasse ao cidadão o acesso à justiça. Assim, a Constituição Federal de 1988 e a democratização dos direitos individualizados, por ela assegurados, aumentaram significativamente a demanda por decisões judiciais. São milhares de processos que culminaram por abarrotar o Poder Judiciário Brasileiro em todas as suas instâncias.

1.1 A Constituição de 1988 e o acesso à justiça

É notório crescimento pela procura do cidadão ao Poder Judiciário. Não restam dúvidas de que o texto constitucional vigente colocou à disposição do indivíduo ferramentas para que pudesse garantir e fazer valer seus direitos. Neste sentido José Afonso da Silva ressalta que:

6 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 124.

O art. 5º, XXXV, declara: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Acrescenta-se agora ameaça a direito, o que não é sem consequência, pois possibilita o ingresso em juízo para assegurar direitos simplesmente ameaçados. Isso já se admitia nas leis processuais, em alguns casos. A Constituição amplia o direito de acesso ao Judiciário, antes da concretização da lesão⁷.

O Poder Judiciário, mesmo com a utilização de tecnologias de ponta - como a criação de processos virtuais - e com o aumento do número de seus serventuários, nem mesmo com a instituição dos Juizados Especiais⁸, não tem conseguido dar uma maior celeridade no julgamento de todos os feitos. Sob esta ótica paira a seguinte dúvida: a Constituição brasileira de 1988 realmente assegurou o acesso do cidadão à Justiça?

Se o termo ‘acesso à Justiça’ for interpretado como o acesso ao Poder Judiciário, há de se afirmar que o constituinte originário obteve êxito em seu intento. Contudo, ao se buscar uma acepção maior da expressão, não parece razoável que os cidadãos, de maneira geral, usufruam de um pleno ‘acesso à Justiça’. É necessário que se diga que, neste segundo entendimento, não basta o indivíduo ter acesso ao Poder Judiciário, mas ter a sua ação resolvida de maneira justa e satisfatória e, principalmente, em tempo hábil.

Vale ressaltar a lição de Kazuo Watanabe:

[...] a problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada no acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa⁹.

7 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 431.

8 Com a edição da Lei 9099/95, foram criados os juizados especiais cíveis e criminais. Os juizados especiais têm por objetivo a resolução de forma rápida de causas consideradas simples, buscando sempre a conciliação ou a transação.

9 *Apud* LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Método, 2006, p. 550.

Alexandre de Moraes afirma, ainda, que:

O princípio da legalidade é basilar na existência do Estado de Direito, determinando a Constituição Federal sua garantia, sempre que houver violação ao direito, mediante lesão ou ameaça (art. 5º, XXXV). Dessa forma, será chamado a intervir o Poder Judiciário que, no exercício da jurisdição, deverá aplicar o direito ao caso concreto. Assim, conforme salienta Nelson Nery Jr., “podemos verificar que o direito de ação é um direito cívico e abstrato, vale dizer, é um direito subjetivo à sentença *tout court*, seja essa de acolhimento ou de rejeição da pretensão, desde que preenchidas as condições da ação¹⁰.

Ora, se o indivíduo, ao buscar o Poder Judiciário para a resolução de algum conflito, possui o direito de obter a resposta deste, seja acatando ou rejeitando a sua pretensão, é de se considerar que tal resposta seja dada em tempo razoável, ou como ensina José Afonso da Silva: “De fato, o acesso à Justiça só por si já inclui uma prestação jurisdicional em tempo hábil para garantir o gozo do direito pleiteado”¹¹.

Muito se tem criticado o Poder Judiciário pela demora no julgamento dos processos. Entretanto, é preciso salientar que o maior entrave na conclusão efetiva dos processos não reside numa suposta morosidade no agir dos magistrados nem dos demais serventuários da Justiça. Os motivos, que na maioria dos casos travam o julgamento dos processos, residem na grande quantidade de feitos a serem julgados e ao universo de recursos disponíveis no direito processual brasileiro. Neste sentido, STRENGER afirma que:

[...] o Brasil tem muito bons juízes e não tem um bom Poder Judiciário. Razões para tal conclusão são várias: excesso de trabalho e mesmo assim, pouca produção;

10 MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 291/292.

11 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 432.

vícios institucionais que descambam em formalismo excessivo e elitista;

[...]

Na esfera subjetiva tem-se que o formalismo processual, o excesso do número de recursos e o *modus operandi* do processo são os principais inimigos da rapidez da prestação. Contribui para tanto, a profunda desvalorização da sentença de primeiro grau, frente ao efeito suspensivo aplicado à quase totalidade dos casos de apelação.¹²

Nesta ótica, é preciso que se busque a organização de meios que tenham como escopo a garantia da celeridade da tramitação processual, a qual se formaliza como um modo de impor limites à textura aberta da razoabilidade. Visando imprimir maior celeridade processual aos feitos do Judiciário, o legislador pátrio regulamentou a edição da súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, fazendo com que, em casos que se discute matéria que já foi tema de análise em outros processos, recebam o mesmo entendimento.

2. A SÚMULA VINCULANTE E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Conforme discorrido acima, a Constituição Federal de 1988 ampliou o leque de garantias e direitos individuais e consagrou o Estado Brasileiro como uma organização centrada no ser humano. Com isto, o legislador originário abriu as portas do Judiciário ao cidadão, que agora o busca não somente em casos de agressão aos seus direitos, mas também em casos de ameaças a estes direitos.

Com esta abertura, milhares de processos são iniciados todos os anos, abarrotando de trabalho a Justiça e seus serventuários. Muitos processos levam anos a fio até serem esgotados todos os trâmites procedimentais. A sociedade, como um todo, reclama e clama pela

12 STRENGER, Guilherme. Demora na prestação jurisdicional: causas e soluções. Disponível em: <http://www.bscadvogados.com.br/art.s/demora-na-prestacao-jurisdicional-causas-e-solucoes/>. Acesso em: 12 abr.2010.

resolução de seus conflitos de maneira satisfatória e de forma célere. O legislador tem modificado os códigos processuais e editado novas leis com a finalidade de responder aos anseios de sua população. Entretanto, não se pode negar o direito ao recurso de uma decisão a quem se diga inconformado com ela.

Deste modo, grande parte dos conflitos sobe às instâncias superiores da justiça em grau de recurso, recurso este que, muitas vezes, só possui o papel de protelar a decisão definitiva, uma vez que já se trata de matérias analisadas e julgadas inúmeras vezes por estas mesmas instâncias superiores. Corroborando com tal afirmação, Palhares Moreira Reis ensina que:

Pretensão antiga e permanente de toda a sociedade civil, e mais ainda dos profissionais da área jurídica, é a da celeridade da prestação jurisdicional. A insatisfação é cada vez maior com a demora na solução de situações submetidas ao exame forense, em especial naqueles casos em que as teses em discussão já foram decididas e pacificadas nas Cortes Ápices.¹³

Com o advento da Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, o legislador brasileiro instituiu a súmula vinculante no ordenamento jurídico pátrio, dispondo que:

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 lei¹⁴.

13 REIS, Palhares Moreira. A Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Consulex, 2009, p. 13.

14 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional Nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 06 abr.2010.

Deste modo, uma súmula que, anteriormente, desempenhava papel meramente consultivo, poderá passar a ter caráter vinculante e não apenas facultativo. Significa dizer que o referido dispositivo legal tem como escopo assegurar a garantia do princípio da igualdade, evitando que uma mesma norma possa ser interpretada de forma adversa em situações idênticas, criando deformidades nas decisões das cortes brasileiras. Servindo, também, como ferramenta de desafogo ao Supremo Tribunal Federal do número expressivo de processos em que se encontra, gerado pelo repetido e exaustivo julgamento de casos cujo entendimento já se conhece¹⁵.

Assim, o resultado que se espera é o de que a aplicação direta dos enunciados vinculantes da Súmula impeça a proliferação de recursos altamente repetitivos sobre o mesmo assunto. Nos referidos casos, o arquivamento do processo, no qual se discute assunto objeto de súmula vinculante, deverá ser sumariamente determinado pelo magistrado de primeiro grau ou pelo tribunal recursal competente¹⁶.

Dentre todos os argumentos a favor de que fosse instaurado tal dispositivo, o que mais forte se evidenciou foi o da celeridade da Justiça, uma vez que a longa demora no julgamento de processos vem sendo alvo de inúmeras críticas por parte da sociedade. Com a nova ferramenta, o Poder Judiciário pode oferecer aos indivíduos o efetivo ‘acesso à Justiça’, em toda a plenitude de sua aceção.

Já, dentre os argumentos da corrente contrária à adoção da súmula vinculante, é possível situar-se a alegação de que a implantação de tal dispositivo poderia culminar com o engessamento da Justiça. De acordo com tal corrente, os magistrados seriam estimulados a não pensar e, conseqüentemente, transformar-se-iam em uma coletividade burocrática, homogênea e acrítica¹⁷.

15 CAPEZ, Fernando. Súmula vinculante . *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 911, 31 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7710>>. Acesso em: 09 abr. 2010.

16 REIS, Palhares Moreira. Obra citada, p. 16.

17 NALINI, José Renato apud MACHADO, Agapito. A nova reforma do Poder Judiciário: EC n. 45/04. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 600, 28 fev. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6378>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

Não parece razoável, contudo, os argumentos proferidos contrariamente à adoção da súmula vinculante. Veja-se, por exemplo, que, caso o magistrado verifique algum fato que se evidencie em discordância com a matéria tratada pela súmula vinculante, poderá adotar entendimento diverso desta. Ademais, a súmula vinculante também poderá ser revista e alterada caso novo e melhor entendimento seja alcançado pela Corte Suprema.

Mais claro é o entendimento de José Afonso da Silva, ao afirmar que:

As súmulas vinculantes são estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria. Têm por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia entre órgãos judiciários ou entre esses e a Administração Pública que acarretem grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

É passível de afirmação, portanto, que as súmulas vinculantes somente serão proferidas após o entendimento reiterado em diversas ocasiões sobre um mesmo tema. É perfeitamente plausível que, quando há um entendimento homogêneo sobre um determinado assunto, que este não seja mais alvo de recursos, o que somente geraria lapso temporal e inútil gasto de recursos públicos.

Outro ponto favorável é que a súmula vinculante só será editada mediante a aprovação de dois terços dos membros do Supremo Tribunal Federal, o que, por si só, já lhe atribui caráter de interpretação favorável à sua aplicação. Fato é que:

Nos termos da reiterada jurisprudência do STJ, ‘a tutela jurisdicional deve ser prestada de modo a conter todos os elementos que possibilitem a compreensão da controvérsia, bem como as razões determinantes de decisão, como limites ao livre convencimento do juiz, que deve formá-lo com base em qualquer dos meios de

prova admitidos em direito material, hipótese em que não há que se falar cerceamento da defesa pelo julgamento antecipado da lide [...].¹⁸

Há que se afirmar, também, que a falta de uniformidade de entendimento sobre o direito “seja de extração constitucional, seja de cunho infraconstitucional, a ser aplicada pelos Tribunais leva, sem a menor dúvida, à insegurança jurídica”¹⁹. O que o legislador buscou, e seu esforço parece que resultou frutífero, não foi estabelecer como todo o ordenamento jurídico deve ser interpretado, mas somente os casos já julgados exaustivamente e com o mesmo resultado final, ou seja, buscou-se a economia processual, a homogeneidade das decisões e o acesso efetivo do cidadão à Justiça.

5. CONCLUSÃO

Conforme o exposto fica evidente que o Estado Brasileiro, que tem entre seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana e que, para o exercício de suas funções exige uma contraprestação de valores de seus cidadãos, deve programar meios concretos para assegurar os direitos desses indivíduos.

Ora, se conforme afirmado acima, o estado exige uma contraprestação de valores – no ordenamento jurídico disposto como taxas e impostos – para a execução dos chamados serviços ao cidadão, parece razoável que estes serviços sejam prestados de maneira a atender aos anseios da população. Melhor dizendo, se um determinado serviço é custeado, nada mais justo que ele seja prestado de maneira eficiente.

Dentre os inúmeros direitos assegurados, pelo constituinte originário, ao cidadão, situa-se o acesso à Justiça, a qual deve ser interpretada em sentido mais amplo, englobando, além da possibilidade de atuação do Poder Judiciário em seus conflitos, na resolução destes

18 REIS, Palhares Moreira. A Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Consulex, 2009, p. 16.

19 Idem, p. 31.

mesmos conflitos de maneira efetiva e justa. Nesta ótica é que o legislador pátrio instituiu a súmula vinculante no ordenamento jurídico brasileiro, visando à resolução de conflitos de maneira célere e aplicando uma homogeneidade de interpretação.

A súmula vinculante não contempla apenas a homogeneidade de interpretações, mas vai mais além. Ela visa à resolução, de maneira célere, dos conflitos bem como ao desafogo do Judiciário dos recursos em que decisões de um mesmo assunto já fora amplamente discutido e dirimido pelas instâncias superiores da Justiça Brasileira. Que não se confunda a nova ferramenta com a diminuição das capacidades de recursos contra decisões do Poder Judiciário.

O que o legislador buscou foi a aplicação sumária de decisões em assuntos já pacificados pelo Judiciário Brasileiro. Numa compreensão mais ampla, pode-se afirmar que, com a edição da súmula vinculante, o Poder Judiciário elimina os recursos que tinham como escopo meramente protelar a decisão já conhecida por exaustivas discussões sobre o mesmo assunto.

As súmulas vinculantes consubstanciam-se como uma evolução, não somente no ordenamento jurídico pátrio, mas no exercício da cidadania e no acesso efetivo à Justiça. Ou seja, o legislador brasileiro colocou à disposição do Poder Judiciário uma ferramenta para a concretização do intento do constituinte originário. Parece razoável que o entendimento a que se chega reiteradas vezes num determinado assunto seja aplicado quando o mesmo assunto seja novamente objeto de apreciação do Poder Judiciário. Desta forma, o estado está cumprindo o fim a que se propôs e dando uma resposta efetiva aos anseios da população.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BICUDO, Hélio. Direitos e Garantias Fundamentais. *In* Constituição, 20 anos – Avanços e desafios. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/divulgacao/2008/10/04/constituicao-20-anos-avancos-e-desafios>. Acesso em: 2 abr.2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional Nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 6 abr.2010.

CAPEZ, Fernando. Súmula vinculante. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 911, 31 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7710>>. Acesso em: 9 abr. 2010.

FAGNANI, Eduardo. Proteção Social. *In* Constituição, 20 anos – Avanços e desafios. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/divulgacao/2008/10/04/constituicao-20-anos-avancos-e-desafios>. Acesso em: 2 abr.2010.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Método, 2006.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004, pp. 291/292.

NALINI, José Renato apud MACHADO, Agapito. A nova reforma do Poder Judiciário: EC n. 45/04. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 600, 28 fev. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6378>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

REIS, Palhares Moreira. A Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Consulex, 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRENGER, Guilherme. Demora na prestação jurisdicional: causas e soluções. Disponível em: <http://www.bscadvogados.com.br/art.s/demora-na-prestacao-jurisdicional-causas-e-solucoes/>. Acesso em: 12 abr. 2010.

A IMPORTÂNCIA DA HISTÓRIA CLÍNICA E OS MEIOS PROCESSUAIS ADEQUADOS PARA A SUA PRESERVAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO



Gilson Ely Chaves de Matos

Advogado, Professor de Direito Processual Civil da AVEC/RO. Membro da Sociedade Brasileira de Bioética. Graduado pela UNIVALE/MG, Pós-graduado em Direito Processual pela ULBRA/RO, Mestrando em Aspectos Bioéticos e Jurídicos da Saúde pela Universidad del Museo Social Argentino-UMSA/Buenos Aires.

Sumário

Introdução. 1. A história clínica. 2. Conceito médico de história clínica. 3. Conceito jurídico de história clínica. 4. A importância da história clínica. 5. Normas acerca da história clínica. 6. Do meio processual adequado à preservação e acesso à história clínica. Conclusão.

INTRODUÇÃO

A história clínica envolve importantes análises e discussões, seja no âmbito da medicina clínica, da bioética ou do direito. Sua importância transcende a conceitos que se podem dar a partir de um ponto de vista médico ou jurídico.

Importante instrumento metodológico para o médico na aplicação da sua arte, hoje, transformou-se em dever profissional e em direito do paciente de ter acesso a todas as informações que lhes são inerentes, como respeito a direitos fundamentais da pessoa humana.

Nesse trabalho abordaremos a história clínica a partir de um enfoque bioético, além de analisarmos também o campo jurídico que impõe a sua realização e conservação.

Mas de nada adiantaria estabelecer a lei deveres aos médicos e direitos aos pacientes, se não houver meios de garantir a verificação do cumprimento, a conservação de seus dados, a punição pelo descumprimento, e outros desdobramentos decorrentes da sua existência, não-existência, teor e credibilidade.

Para tanto, este trabalho tem ainda como escopo confrontar os mais diversos instrumentos constitucionais e processuais, verificando qual o mais adequado para a satisfação da garantia de acesso à história clínica, inclusive no estudo do direito comparado.

Todas essas questões que serão abordadas neste trabalho, ao final, convergem para uma melhor compreensão da importância da história clínica, seus reflexos nas relações médico-pacientes, suas consequências nos processos ético e judicial.

1. A HISTÓRIA CLÍNICA

Acreditamos que a história clínica surgiu como uma necessidade do médico de registrar os fatos ocorridos com seus pacientes, bem como os atos por ele praticados quando da intervenção profissional. Essa necessidade não só constituía na oportunidade de buscar nos registros toda a evolução clínica do paciente, como também proporcionava ao médico tratar cada vez mais diferentes pessoas sem confundir os problemas e condutas adotadas em cada caso particular.

Ademais disso, já na idade antiga¹, o médico respondia civil e

¹ Nesse sentido o Código de Ur-Nammu (dos sumérios, no século XXI a. C.), o Código de Manu (na Índia, no século XV a. C.), o Cho-King (na China), a Lei de Zoroastro (da Pérsia), o Talmude (dos Judeus), leis específicas para a atividade do médico no Egito, o Código de Hamurabi (na Babilônia, no século XVII a. C., que estabeleceu a Lei do Talião – em que, por exemplo, era prevista a amputação das mãos do cirurgião, em caso de insucesso em um atendimento), na Grécia, no século V a. C., eram usadas regras (*Corpus Hippocraticum*) para a atividade médica com base nas leis egípcias e no Império Romano a *Lex Aquilia* (no século III a. C.) previa sanções para o médico que fosse mal sucedido no tratamento que realizava. (SOUZA, Néri Tadeu Câmara. Responsabilidade civil e penal do médico. Campinas: Servanda, 2008, pp. 32 e 33).

criminalmente pelo mal que sua intervenção provocasse no paciente, sendo menos ou mais severas as legislações com o desenvolvimento jurídico e social ao longo dos séculos, o que certamente fez com que se acentuasse a necessidade de o médico tudo registrar, em um dado momento histórico, de forma a demonstrar os limites e acertos de seus atos conforme o conhecimento médico da época.

Com a evolução científico-médica, a especialização, a modernização social, o distanciamento pessoal do médico com seu paciente, e todas as demais transformações sociais que a humanidade sofreu após a Idade Média, principalmente no mundo contemporâneo, a história clínica também sofreu suas evoluções, transformando-se em um registro cada vez mais preciso, isso em razão do processo de registro de imagens obtidos em exames cada vez mais específicos e completos, da massificação do uso de declarações (juridicalização da medicina), além dos registros médicos lançados no prontuário por vários profissionais que atuam como equipe.

Concomitantemente, também os direitos e garantias individuais do homem sofreram acentuado desenvolvimento, principalmente com o surgimento da bioética que se desenvolveu a partir da necessidade do constante enfrentamento ético da atuação científica-médica, trazendo consigo a consagração e internacionalização de princípios fundamentais e inafastáveis tanto para a pesquisa quanto para o exercício clínico, a exemplo dos princípios da dignidade humana, autonomia, beneficência, não maleficência, justiça, informação e muitos outros.

Todos estes acontecimentos fizeram com que médicos, juristas, bioeticistas e vários outros profissionais de diversas áreas científicas voltassem seus olhos ao estudo e compreensão da história clínica.

2. CONCEITO MÉDICO DE HISTÓRIA CLÍNICA

O médico, em geral, não se preocupa em aprofundar bases conceituais sobre natureza e características da história clínica, esse papel fica delegado na grande maioria das vezes aos conselhos de

classe, que não só traçam conceitos para melhor compreensão e regulamentação *interna corporis*, como fiscalizam seu cumprimento.

Assim, encontraremos um conceito médico de história clínica nas normas deontológicas, a exemplo das estabelecidas no Brasil pelo Conselho Federal de Medicina, o qual registra ser a história clínica:

... documento constituído de um conjunto de informações, sinais e imagens registradas, geradas a partir de fatos, acontecimentos e situações sobre a saúde do paciente e a assistência a ele prestada, de caráter legal, sigiloso e científico, que possibilita a comunicação entre membros da equipe multiprofissional e a continuidade da assistência prestada ao indivíduo².

Essa conceituação médica tem como principal escopo permitir o estabelecimento de normas deontológicas claras sobre todos os aspectos que envolvam a história clínica no exercício da medicina, sem afastar a observância às normas jurídicas produzidas pelo Poder Legislativo.

3. CONCEITO JURÍDICO DE HISTÓRIA CLÍNICA

Por sua vez, voltados para uma conceituação analítica, tendo como foco todas as normas legais que de alguma forma influenciam na obrigatoriedade da elaboração da história clínica frente o direito de informação, os juristas também elaboram seus conceitos, tendo, ainda, em conta, características próprias de sua área de atuação, por exemplo, o Direito Constitucional, o Direito Civil, o Direito Processual, o Biodireito, etc.

O Bioeticista Rabinovich-Berkman, por exemplo, traz-nos excelente conceito do que é a história clínica, após detida análise de conceitos jurídicos e médicos, concluindo que:

2 BRASIL, Conselho Federal de Medicina, Resolução n. 1.638, de 10 de julho de 2002. Define prontuário médico e torna obrigatória a criação da Comissão de Revisão de Prontuários nas instituições de saúde [texto na Internet]. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 2002 ago 9 [citado 2008 out 01]. Disponível em: http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/cfm/2002/1638_2002.htm.

La historia clínica es, ontológicamente hablando, una base de datos personales. Ello porque, en última instancia, todas las constancias que a ella se incorporan, permiten la obtención de datos personales del paciente, o los transmiten directamente. En consecuencia, ha de ser tratada como tal desde el punto de vista jurídico, y caben a su respecto todas las reflexiones que en otras oportunidad he vertido acerca del derecho existencial sobre los datos personales.³

Já o Ministro da Suprema Corte Argentina, Ricardo Luis Lorenzetti, traz valiosa conceituação jurídica em sua obra *Responsabilidad Civil de Los Médicos*, aduzindo que:

Desde el punto de vista jurídico, siendo que el médico tiene un deber de información, la historia clínica es la documentación del mismo. Ello significa que el galeno tiene el deber de informar, asentando los datos relevantes del diagnóstico, terapia y de la enfermedad del paciente. Así se ha dicho que ‘no debe olvidarse que frente al derecho del paciente a ser informado y acceder a la historia clínica, surge como contrapartida la obligación del médico de llevar un correcto registro del tratamiento’. Essa conceituação jurídica tem fundo eminentemente civilista, mais especificamente nos direitos das obrigações.⁴

Podemos ainda encontrar conceitos jurídicos com fundo de direito processual, o qual certamente voltará à atenção para a importância da história clínica como meio de prova, a partir de um dever de colaboração do médico para a instrução processual, seja pela inversão do ônus da prova, ou pela aplicação de outras teorias modernas como a *carga dinâmica das provas*.

O importante é a constatação que uma conceituação da história clínica não se apresenta como o principal problema, uma

3 RABINOVICH-BERKMAN R. Actos y documentos biomédicos. Buenos Aires: La Ley; 2004, p. 205.

4 LORENZETTI RL. Responsabilidad civil de los médicos. Tomo II, Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni; 1997, p. 243.

vez que se compreenda que se trata de uma obrigação do médico em realizar todos os registros dos fatos e atos, desde a consulta ao paciente (anamnese, relatos, queixas, etc), da sua análise clínica, da investigação por exames das mais diversas naturezas, do diagnóstico alcançado, das informações prestadas ao paciente incluindo as opções de tratamento, do consentimento informado do paciente, da realização do tratamento elegido, dos medicamentos prescritos, e todos os demais acontecimentos e documentos produzidos nesta complexa relação estabelecida entre médico e paciente.

4. A IMPORTÂNCIA DA HISTÓRIA CLÍNICA

A história clínica, em um primeiro momento, se revela como importante processo de registros médicos, onde o profissional lança dados pessoais do paciente que alimentarão sua investigação científico-médica sobre o mal que inflige a saúde do paciente.

É importante em tempos atuais, compreender o caráter de doente que se opõe à saudável. Em estudo conjunto com a odontóloga Floripes Melo Tolosa⁵, propomos como conceito de saúde o equilíbrio entre o bem-estar físico e mental frente os princípios e valores próprios do indivíduo em relação à sociedade em que está inserido, tendo como primazia o respeito à sua dignidade enquanto valor intrínseco a todo o ser humano. Desta forma, a saúde expande-se para alcançar a família, o trabalho, a religiosidade e o lazer, tendo como finalidade o equilíbrio entre o biológico, o psicológico e o social.

Daí a importância de se proceder na história clínica um amplo registro de todas as investigações procedidas, como bem ensina o Professor Alfredo Achával.

obtener datos sobre las creencias y practicas religiosas,
los conceptos estéticos, la capacidad intelectual y su
nivel de información desde la primera entrevista, para

5 TOLOSA FM. Conceito amplo de saúde. Especialização em Odontologia do Trabalho, São Leopoldo Mandic. [citado 2008 out 01]. Disponível em: <http://www.eadslmandic.com.br/ead/mod/assignment/view.php?id=8195>.

no ocasionar alarmas innecesarias en la evolución. [...] a la persona enferma debemos conocerla recabando su pasado o biografía con aportes sobre su educación, es decir, no sólo la información, sino también la formación familiar y escolar, la acción social, la evolución deportiva, la preparación y actividad profesional, la iniciación y adaptación a la vida sexual, las actualizaciones de su aprendizaje, las características de sus amistades, los motivos de su afinidad, su participación religiosa, las ideas que tiene sobre sí mismo, los proyectos de vida que se formuló y sus adaptaciones en los distintos momentos y circunstancias.⁶

Uma história clínica bem elaborada, completa e organizada é importante fonte de consulta para o médico na constante avaliação clínica de seu paciente, permitindo, ainda, uma exata e segura intercomunicação entre a equipe médica e os demais profissionais da saúde que também participam na construção da história clínica, registrando todas as tarefas executadas, avaliações, investigações e exames procedidos.

Juridicamente, a importância da história clínica transcende sua utilidade indispensável ao ato médico, para transformar-se na expressão de um direito do paciente em obter de forma segura todas as informações a respeito dos aspectos que estão agindo sobre sua saúde, bem como de participar na tomada de decisões a respeito do tratamento escolhido, corroborando, assim, para a efetividade do resultado esperado.

Trata-se de observar o paciente não como objeto de tratamento, mas sim como sujeito em tratamento, preservando ao máximo a integridade de sua dignidade como pessoa humana, de onde decorre como desdobramento lógico o cumprimento aos princípios bioéticos consagrados pelo *Belmont Report*, especialmente o *princípio do Respeito pelas pessoas*, mais conhecido como *princípio da autonomia*.

6 ACHÁVAL A. Responsabilidad civil del medico. Libertad, verdad y amor en una profesión. Buenos Aires: Abeledo-Perrot; 1996, pp. 191-195.

Ainda, em ocorrendo à *mala prática médica*, é a história clínica a principal fonte de informações para a colheita da prova necessária a demonstrar a conduta errônea do médico, uma vez que deve conter o registro completo, exato e cronológico de tudo que se procedeu durante o tratamento, inclusive, as decisões tomadas exclusivamente pelo paciente em discordância às orientações médicas, o que resulta em assunção unilateral dos riscos daí decorrentes.

É em razão desta importância no âmbito processual, enquanto valioso meio de prova, que surgem as discussões processuais sobre os meios adequados a sua preservação e ascensão pelo paciente, quando lhe for negado pelo médico ou hospital.

Daí decorre a necessidade da análise sobre as normas jurídicas que regulam a existência, o conteúdo, a guarda e, por fim, a quem pertence a história clínica.

5. NORMAS ACERCA DA HISTÓRIA CLÍNICA

As normas que guardam relação à história clínica são de duas ordens, as deontológicas e as jurídicas.

As normas deontológicas são estabelecidas pelos órgãos de classes competentes para regular a atividade profissional e estabelecer as obrigações éticas impostas a todos os profissionais autorizados ao exercício da medicina.

No Brasil, tal competência é atribuída ao Conselho Federal de Medicina, o qual é o responsável pela elaboração e fiscalização do cumprimento do Código de Ética Médica, inclusive baixando Resoluções que regulam os procedimentos obrigatórios a serem adotados no exercício da profissão.

Assim que o Código de Ética Médica⁷ Brasileiro dispõe acerca da história clínica, vedando ao médico, *in verbis*:

7 BRASIL, Conselho Federal de Medicina, Resolução n. 1.931, de 24 de setembro de 2009. Aprova o Código de Ética Médica [texto na Internet]. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 2009 set 24 [citado 2010 jun 21]. Disponível em: http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/CFM/2009/1931_2009.htm.

Art. 85. Permitir o manuseio e o conhecimento dos prontuários por pessoas não obrigadas ao sigilo profissional quando sob sua responsabilidade.

Art. 86. Deixar de fornecer laudo médico ao paciente ou a seu representante legal quando aquele for encaminhado ou transferido para continuação do tratamento ou em caso de solicitação de alta.

Art. 87. Deixar de elaborar prontuário legível para cada paciente.

§ 1º O prontuário deve conter os dados clínicos necessários para a boa condução do caso, sendo preenchido, em cada avaliação, em ordem cronológica com data, hora, assinatura e número de registro do médico no Conselho Regional de Medicina.

§ 2º O prontuário estará sob a guarda do médico ou da instituição que assiste o paciente.

Art. 88. Negar, ao paciente, acesso a seu prontuário, deixar de lhe fornecer cópia quando solicitada, bem como deixar de lhe dar explicações necessárias à sua compreensão, salvo quando ocasionarem riscos ao próprio paciente ou a terceiros.

Art. 89. Liberar cópias do prontuário sob sua guarda, salvo quando autorizado, por escrito, pelo paciente, para atender ordem judicial ou para a sua própria defesa.

§ 1º Quando requisitado judicialmente o prontuário será disponibilizado ao perito médico nomeado pelo juiz.

§ 2º Quando o prontuário for apresentado em sua própria defesa, o médico deverá solicitar que seja observado o sigilo profissional.

Art. 90. Deixar de fornecer cópia do prontuário médico de seu paciente quando de sua requisição pelos Conselhos Regionais de Medicina.

Por sua vez, as Resoluções n. 1.638/2002 e 1.821/2007 regulam especificamente a história clínica (prontuário médico), trazendo sua definição, a responsabilidade por sua confecção, revisão, guarda, a utilização de bases informatizadas para seu arquivamento, prazo mínimo obrigatório para sua conservação, dentre outros.

O não cumprimento das normas deontológicas estabelecidas pelo Conselho Federal de Medicina impõe sanções que vão desde censura reservada até cassação da habilitação para o exercício da medicina no Brasil, conforme a gravidade e reincidência das práticas antiéticas.

Ao lado da normatização ética acerca da história clínica, também o Direito cuidou no âmbito da regulamentação das relações humanas em estabelecer princípios e normas legais que, em sendo infringidas, impõe sanções de diversas naturezas.

No Brasil, além da plena aplicação dos princípios bioéticos incorporados através de tratados internacionais aos quais o Estado é signatário, temos como principal disposição legal que torna obrigatório o registro da história clínica e seu acesso pelo paciente a garantia Constitucional de acesso à informação⁸, garantia a qual foi esmiuçada na legislação federal que se seguiu, mormente no Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor.

A Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002 que instituiu o moderno Código Civil Brasileiro tratou de disciplinar os direitos inerentes à personalidade, ressaltando que estes direitos são *intransmissíveis* e *irrenunciáveis*, *não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária*⁹ e, certamente, a vida, a saúde, a dignidade, a autonomia, a fê, dentre outros, compõem o acervo destes direitos personalíssimos.

Já a Lei n. 8.078 de 11, de setembro de 1990 que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, assegura ao paciente, na qualidade de consumidor que é, o direito pleno de informações sobre todos os aspectos envolvendo a prestação de serviços médicos, como sustenta Salvo Venosa¹⁰.

8 BRASIL, Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988. Art. 5º, inc. XIV.

9 BRASIL, Lei 10.406 de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 2002 jan 11. Art. 11.

10 VENOSA Sílvio S. Direito Civil: Responsabilidade Civil. 3ª ed. São Paulo: Atlas; 2003, p. 100.

Este direito do paciente converte-se em dever objetivo de informação e esclarecimento¹¹, que integram o plexo das obrigações médicas como dever secundário de relevante importância.

A omissão quanto ao cumprimento do dever de informar e esclarecer, por si só, conforme entendimento consolidado da doutrina, pode caracterizar a responsabilidade médica, o que se prova pela ausência da história clínica na qual deve constar o registro do consentimento informado e esclarecido que é a *conditio sine qua non* para a intervenção médica sobre a pessoa, ressaltando daí um dos principais aspectos da importância da história clínica.

A partir da análise detida tanto das normas jurídicas estabelecidas e aplicáveis à história clínica quanto das normas deontológicas, podemos extrair seguramente a conclusão de que a história clínica traz informações pessoais e íntimas do paciente, portanto, ele é o proprietário de todos os documentos que o compõem, aliás, conforme preleção com o acerto que lhe é peculiar o Professor Rabinovich-Berkman¹².

6. DO MEIO PROCESSUAL ADEQUADO À PRESERVAÇÃO E ACESSO A HISTÓRIA CLÍNICA

Pois bem, vencidas as questões sobre conceito, natureza e importância da história clínica, principalmente para uma segura prestação jurisdicional do Estado quando suscitadas questões de *mala práctica médica*, resta identificar qual o meio processual apropriado para a garantia de acesso pelo paciente às informações contidas em sua história clínica, bem como seja assegurado que seu conteúdo não sofrerá qualquer forma de adulteração.

11 Ora, se o direito à informação é direito básico do paciente, em contrapartida, o dever de informar é também um dos principais deveres do prestador de serviços médicos-hospitalares – dever, este, corolário do princípio da boa-fé objetiva, que se traduz na cooperação, na lealdade, na transparência, na correção, na probidade e na confiança que devem existir nas relações médico/paciente. A informação deve ser completa, verdadeira, e adequada, pois somente esta permite o consentimento informado. (CAVALIERI FILHO S. Programa de responsabilidade civil. 7ª ed. São Paulo: Atlas; 2007, p 367). .

12 RABINOVICH-BERKMAN R. Actos y documentos biomédicos. Buenos Aires: La Ley; 2004, p. 244.

Inicialmente, temos a garantia Constitucional da inafastabilidade do pleno acesso ao Poder Judiciário¹³, e a própria Constituição Federal Brasileira institui o *habeas data* como ação constitucional que “visa assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público”, servindo inclusive para retificação de dados ali existentes.

O Constitucionalista Brasileiro José Afonso da Silva, ao tratar do instituto do *habeas data*, registra as lições de Firmín Morales:

O *habeas data*, ou conjunto de direitos que garante o controle da identidade informática, implica o reconhecimento do direito de conhecer, do direito de correção, de subtração ou anulação, e de agregação sobre os dados depositados num fichário eletrônico. Esse elenco de faculdades, que derivam do ‘princípio de acesso aos bancos de dados’, constitui a denominada ‘liberdade informática’ ou direito ao controle dos dados que respeitam ao próprio indivíduo (biológicos, sanitários, acadêmicos, familiares, sexuais, políticos, sindicais...).¹⁴

Assim, a princípio o instituto do *habeas data* se apresentaria como instrumento hábil a garantir o acesso do paciente a sua história clínica¹⁵, no entanto, ante o tratamento dado ao instituto pela Lei n. 9.507 de 12 de novembro de 1997, no Brasil, acabou por torná-lo inadequado à preservação do conteúdo da história clínica, principalmente pela exigência de uma fase administrativa que permite a sonegação da história clínica por tempo suficiente à sua confecção (caso não exista), complementação, adulteração ou substituição.

13 BRASIL, Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988. Art. 5º, inc XXXV.
14 SILVA JA. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20ª ed, São Paulo: Malheiros; 2002, pp. 454-455.

15 A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu a instituição do *habeas data* que garante ao cidadão obter as informações existentes sobre sua pessoa em qualquer local, até no prontuário médico, sem dúvida. Isto, juntamente com o Código de Defesa do Consumidor, que ressalta a obrigatoriedade de prestar informações por parte do fornecedor de produtos e ou serviços, fez surgir na sociedade a conscientização, por parte do cidadão, de que tem direito à informação. E, em termos de saúde, isto se reflete na necessidade do paciente ser informado sobre os procedimentos aos quais vai ser submetido, no diagnóstico ou no tratamento. (SOUZANTC. Responsabilidade civil e penal do médico. Campinas: Servanda; 2008. p. 26).

Na Argentina, Lorenzetti reconhece dificuldades para a aplicação do instituto do *habeas data* como instrumento para assegurar acesso à história clínica, isso porque tal qual as informações jornalísticas estão afastadas da incidência do referido instituto constitucional, também as informações colhidas em razão do exercício de atividades profissionais que impõem o sigilo, a exemplo da atividade médica, pela mesma razão e, acrescenta ainda, que a história clínica não constitui um banco de dados que tem como fim prestar informações, no entanto, termina por concluir que sua aceitação para este fim traria benefícios aos médicos com grande satisfação para a vítima.¹⁶

Certo é que, ante a concessão de prazo para que o médico ou entidade hospitalar disponibilizasse a história clínica, se estaria criando grave risco à credibilidade das informações ali contidas, isso em razão mesmo de que a fraude ou adulteração não encontrará obstáculo, pois têm os médicos livre acesso aos formulários da história clínica e, certamente, terão tempo suficiente para neles fazer inserções, adulterações ou até mesmo preencher outro em substituição a algum que registre a conduta culposa, nesse sentido, valiosas são as palavras de Rabinovich-Berkman que adverte:

Recordemos que este documento de enorme trascendencia probatória es muy susceptible de ser alterado por los eventuales demandados. Ello, en razón de su carácter privado, de mantenerse reservado, y de no confeccionarse normalmente más que un solo ejemplar, que permanece en poder del nosocomio. Esas circunstancias configuran un estado de cosas desigual, en perjuicio del paciente, que la jurisprudencia debe procurar revertir.¹⁷

Portanto, não é o *habeas data* instrumento hábil a lhe preservar o conteúdo, muito embora possa assegurar o acesso a ele.

Resta então verificar qual meio processual está adequado a não só garantir o acesso do paciente a sua história clínica, como

16 LORENZETTI RL. Responsabilidad civil de los médicos. Tomo II, Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni; 1997, pp. 249-250.

17 RABINOVICH-BERKMAN R. Actos y documentos biomédicos. Buenos Aires: La Ley; 2004, p. 240.

também preservar os documentos que a compõem de toda e qualquer ingerência do médico ou hospital, em casos de que venha a instaurar ações por *mala práctica*.

Na Argentina, onde se encontra em adiantada evolução jurídica a responsabilidade do médico, o instituto processual usualmente utilizado é a medida cautelar de sequestro¹⁸, o qual encontra previsão específica no Código Processual Nacional¹⁹, que dispõe em seu art. 221:

Procederá el secuestro de los bienes muebles o semovientes objeto del juicio, cuando el embargo no asegurare por el derecho invocado por el solicitante, siempre que se presenten instrumentos que hagan verosímil el derecho cuya efectividad se quiere garantizar. Procederá, asimismo, con igual condición, toda vez que sea indispensable proveer a la guarda o conservación de cosas para asegurar el resultado de la sentencia definitiva.

A mesma disposição legal contém o Código Contencioso Administrativo e Tributário da Cidade Autônoma de Buenos Aires²⁰, que prevê a medida cautelar típica em seu art. 203.

Desta forma, é a medida cautelar de sequestro o instrumento processual idôneo no Direito Argentino para promover de forma célere e sem o prévio conhecimento do hospital ou médico a arrecadação da história clínica, conservando, assim, seu conteúdo.

Já no Brasil, também o Código de Processo Civil²¹ prevê como medida cautelar típica o sequestro, no entanto, referido instrumento processual não se presta, da forma estabelecida na legislação nacional, à arrecadação da história clínica.

18 Nesse sentido: CÁMARA CIVCOMFED: Sala 2, Ficha 3277, CAUSA 2393/97, 11/11/97; CÁMARA CIVCOMFED: Sala 2, Ficha 3276, CAUSA 2393/97, 11/11/97; CÁMARA CIVCOMFED: Sala 2, Ficha 7747, CAUSA 4084/99, 09/09/99.

19 ARGENTINA, Ley 17.454 de 20 de septiembre de 1967. Apruébase el nuevo texto Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Buenos Aires, Boletín Oficial del 1967 nov 07.

20 ARGENTINA, Ley n. 189 de 13 de maio de 1999. Pruébase el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, Boletín Oficial del 1999 jun 22.

21 BRASIL, Lei n. 5.869 de 11 de Janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 1973 jan 17.

A medida mais apropriada dentre as arroladas no digesto Processual Brasileiro é a busca e apreensão, que tem previsão no art. 839 que dispõe: “*O juiz pode decretar a busca e apreensão de pessoas ou de coisas*”.

A distinção entre a medida cautelar de sequestro estabelecida no Direito Processual Argentino e a busca e apreensão do Direito Brasileiro como meio mais adequado se justifica pela evolução deste último, como:

... forma assumida por diversos mecanismos judiciais de apreensão e remoção de bens e de pessoas, para diversas finalidades. Desse modo, não há, a rigor, uma medida de busca e apreensão, mas sim uma disciplina genérica para qualquer hipótese em que seja necessário localizar, apreender e remover bens ou pessoas no interesse de um processo de caráter civil.²²

O que ocorreu no Direito Processual Brasileiro foi um desdobramento da medida cautelar de sequestro, restringido à aplicação deste instituto, criando-se um instrumento de maior abrangência, para os casos em que outro procedimento específico não seja previsto pela lei, sendo, portanto, reconhecida a busca e apreensão na doutrina como procedimento residual.

Na experiência de litígios que envolvam erro médico, temos utilizado, sempre que o paciente encontrou alguma resistência por parte do médico ou do hospital, do uso da medida cautelar de busca e apreensão do prontuário médico, tendo, em duas oportunidades, encontrado resistência.

Na primeira, o Juízo extinguiu o processo cautelar sob a fundamentação de que o que se pretendia era a exibição de documento e por entender não ser viável o comando de emenda a inicial e, sendo inadequada a via eleita, foi indeferida a inicial.²³

22 MARIONI LG. Curso de processo civil: processo cautelar. 4 vol. São Paulo: Revista dos Tribunais; 2008, p. 239.

23 BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Comarca de Alvorada do Oeste, Vara Cível, Autos n. 011.2007.001782-1, Juiz Cristiano Gomes Mazzini, decisão em 11/10/07.

A decisão foi alvo de recurso de apelação, o que acabou posteriormente sendo alvo de retratação exercido na análise preliminar da interposição do referido recurso, tendo assentado o Juízo que a medida cautelar de busca e apreensão também se mostra adequada a assegurar a ascensão do paciente ao seu prontuário médico.²⁴

O segundo caso foi ainda mais peculiar, pois o julgador monocrático, sem qualquer fundamento, recebeu a cautelar de busca e apreensão como se de exibição de documento fosse e, em grau de recurso, o Egrégio Tribunal de Justiça deu provimento à agravo de instrumento interposto, para determinar a busca e apreensão do prontuário médico, restando assim ementado, *in verbis*:

Prontuário médico. Exibição. Busca e apreensão. De acordo com o Código de Ética Médica, os médicos e hospitais estão obrigados a exibir documentos médicos relativos ao paciente que assim o requeira. O direito de ação só pode ser efetivamente exercido se garantido também for o amplo acesso à prova. Dessa forma, é possível o deferimento de medida de busca e apreensão de prontuário médico, quando indevidamente negado ao paciente, notadamente quando presente temor justificável de que tal documento, após a ciência do interesse judicial na sua obtenção, possa ser extraviado ou sofrer qualquer tipo de adulteração, prejudicando a prova de eventual irregularidade ocorrida no procedimento realizado.²⁵

Em outras cautelares propostas, a concessão de liminar foi deferida de forma célere e sem maiores problemas, assegurando o direito do paciente a ascender à sua história clínica, bem como, preservando-lhe a autenticidade quanto ao registro legítimo dos fatos e atos médicos, merecendo destaque a bem fundamentada decisão do Juiz da 3ª Vara Cível da Comarca de Tangará da Serra, do Tribunal de Justiça do Estado Mato Grosso, que assentou em sua bem lançada decisão que:

24 O prolator da decisão que extinguiu a ação cautelar de busca e apreensão de documento por entender o procedimento inadequado, logo após, entrou de férias, tendo sido exercido o juízo de retratação por seu substituto.

25 TJRO, Ag. Inst. 0003639-91.2010.8.22.0000, 2ª Câmara Cível.

... o prontuário médico é documento que contém as informações do paciente, em relação aos fatos ocorridos durante o tratamento a que se submeteu, v.g., a evolução de seu quadro clínico, a assistência prestada pelo médico entre outras informações importantes, documento este obrigatório e, principalmente, que pertence ao paciente”, em razão disso, reconhecendo o perigo da demora decorrente “da negativa de fornecimento do documento, fato que pode indicar o seu extravio ou seu perecimento, ou seja a perda do documento” deferiu liminarmente a busca e apreensão do prontuário médico²⁶.

Registre-se que não só o prontuário médico, mas também o prontuário odontológico merece o mesmo tratamento jurídico, inclusive sua busca e apreensão pela via cautelar, tendo a medida sido deferida liminarmente sem maiores dificuldades em oportunidade que se buscou a adequada prestação jurisdicional²⁷.

Aliás, outro não poderia ser o desfecho das cautelares de busca e apreensão de história clínica, pois a tutela cautelar é o instrumento hábil a conferir segurança à tutela jurisdicional perseguida, ou que pode vir a ser buscada na ação principal, a exemplo das ações de reparação por erro médico.

CONCLUSÃO

Diante de tudo que se pode observar a partir da importância da história clínica enquanto processo de registro completo de dados pessoais do paciente, do tratamento e de todas as demais ocorrências importantes, além da obrigatoriedade da sua confecção pelo médico, concluímos que a importância transcende à sua consulta pela equipe médica durante o tempo que se segue o tratamento, para alcançar o

26 BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, Comarca de Tangará da Serra, 3ª Vara Cível, Autos n. 254/2008, Juiz Jamilson Haddad Campos, decisão em 01/08/08.

27 BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Comarca de São Miguel do Guaporé, Vara Cível, Autos n. 022.2008.001739-2, Juiz Audarzean Santana da Silva, decisão em 26/08/08.

status de instrumento de segurança sobre um amplo registro de tudo que se procedeu acerca do paciente, permitindo uma análise posterior em casos de suspeitas de erro médico.

Revela-se, desta forma, indispensável prova nas ações de erro médico, sobre a qual o direito deve deitar especial proteção, assegurando sua busca e apreensão sempre que, de alguma forma, for dificultado ao paciente ou seu representante legal o imediato e pleno acesso à história clínica.

BIBLIOGRAFIA

ACHÁVALA. Responsabilidad civil del medico. Libertad, verdad y amor en una profesión. Buenos Aires: Abeledo-Perrot; 1996, pp. 191-195.

ARGENTINA, Ley 17.454 de 20 de septiembre de 1967. Apruébase el nuevo texto Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Buenos Aires, Boletín Oficial del 1967 nov 07.

ARGENTINA, Ley n. 189 de 13 de maio de 1999. Pruébase el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, Boletín Oficial del 1999 jun 22.

BRASIL, Conselho Federal de Medicina, Resolução n° 1.931, de 24 de setembro de 2009. Aprova o Código de Ética Médica [texto na Internet]. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 2009 set 24 [citado 2010 jun 21]. Disponível em: http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/CFM/2009/1931_2009.htm.

BRASIL, Conselho Federal de Medicina, Resolução n. 1.638, de 10 de julho de 2002. Define prontuário médico e torna obrigatória a criação da Comissão de Revisão de Prontuários nas instituições de saúde [texto na Internet]. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 2002 ago 9 [citado 2008 out 01]. Disponível em: http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/cfm/2002/1638_2002.htm.

BRASIL, Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988. Art. 5°, inc. XIV.

BRASIL, Lei 5.869 de 11 de Janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 1973 jan 17.

BRASIL, Lei n. 10.406 de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 2002 jan 11. Art. 11.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, Comarca de Tangará da Serra, 3ª Vara Cível, Autos n. 254/2008, Juiz Jamilson Haddad Campos, decisão em 01/08/2008.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Comarca de São Miguel do Guaporé, Vara Cível, Autos n. 022.2008.001739-2, Juiz Audarzean Santana da Silva, decisão em 26/08/08.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Comarca de Alvorada do Oeste, Vara Cível, Autos n. 011.2007.001782-1, Juiz Cristiano Gomes Mazzini, decisão em 11/10/07.

CÂMARA CIVCOMFED: Sala 2, Ficha 3277, CAUSA 2393/97, 11/11/97; CÂMARA CIVCOMFED: Sala 2, Ficha 3276, CAUSA 2393/97, 11/11/97; CÂMARA CIVCOMFED: Sala 2, Ficha 7747, CAUSA 4084/99, 09/09/99.

CAVALIERI FILHO S. Programa de responsabilidade civil. 7ª ed. São Paulo: Atlas; 2007, p 367.

LORENZETTI RL. Responsabilidad civil de los médicos. Tomo II, Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni; 1997, p. 243.

MARIONI LG. Curso de processo civil: processo cautelar. 4 vol. São Paulo: Revista dos Tribunais; 2008, p. 239.

RABINOVICH-BERKMAN R. Actos y documentos biomédicos. Buenos Aires: La Ley; 2004, p. 205.

SILVA JA. Curso de direito constitucional positivo. 20ª ed, São Paulo: Malheiros; 2002, pp. 454-455.

SOUZA NTC. Responsabilidade civil e penal do médico. Campinas: Servanda; 2008, p. 26.

TJRO, Ag. Inst. 0003639-91.2010.8.22.0000, 2ª Câmara Cível.

TOLOSA FM. Conceito amplo de saúde. Especialização em Odontologia do Trabalho, São Leopoldo Mandic. [citado 2008 out 01]. Disponível em: <http://www.eadslmandic.com.br/ead/mod/assignment/view.php?id=8195>.

VENOSA Silvio S. Direito Civil: responsabilidade civil. 3ª ed. São Paulo: Atlas; 2003, p. 100.

O SISTEMA DO PRECATÓRIO REQUISITÓRIO JUDICIAL BRASILEIRO



**Rui Barbosa de Carvalho
Santos**

Juiz Federal do Trabalho substituto da 14ª Região. Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás (2005). Foi Procurador da Companhia Energética de Brasília - CEB e Procurador da Fazenda Nacional. Autor do livro “O bem em Maquiavel”, 2007, Ed. Vivali.

Sumário

1. Introdução. 2. O que é o precatório requisitório (natureza jurídica)? 3. Evolução histórica do sistema do precatório judicial. . 4. Precatórios, requisições de pequeno valor e créditos de idosos e portadores de doenças graves. 5. Intervenção e sequestro. 6. Convênios e termos de cooperação mútua. 7. Conclusão. 8. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A compreensão de que a morosidade na tramitação dos processos judiciais acarreta graves problemas para o cidadão, que vê seu direito ou sua pretensão perecerem em razão da eternização das demandas judiciais, e também para o país como um todo, pois resulta, em última análise, em insegurança jurídica, ampliação dos custos de produção e desprestígio do Estado, parece ser tão antiga quanto o próprio Poder Judiciário. Entretanto, há alguns anos o problema da morosidade deixou de ser mera figura retórica e passou a pautar importantes discussões no Congresso Nacional e no âmbito

do Poder Judiciário. Pode-se dizer que os problemas relacionados ao funcionamento do Poder Judiciário entraram efetivamente na pauta ou agenda política do País, talvez como fenômeno simetricamente correlato à judicialização da política como um fenômeno da atualidade em nosso país.

A criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a reforma do Código de Processo Civil (CPC), com a fusão dos processos de conhecimento e de execução, a ampliação da competência da Justiça do Trabalho, a instituição do procedimento sumaríssimo no processo trabalhista e a grande ênfase que os órgãos do Poder Judiciário (com especial destaque para as iniciativas oriundas do CNJ) têm dado à conciliação como forma de solucionar os conflitos, dão a medida das iniciativas voltadas à superação da morosidade quase patológica de que é acometido o Poder Judiciário no Brasil. As medidas de maior realce no plano do procedimento e do processo foram as tutelas de urgência/mandamentais e a sincretização dos processos de conhecimento e execução.

Houve, inegavelmente, uma mudança de paradigma no tratamento processual dos conflitos privados. É possível até mesmo dizer que, contraditoriamente, no bojo da grande onda liberal (ou neoliberal) da década de 1990 do século passado, especificamente no plano da processualística, o paradigma liberal perdeu prestígio no Brasil. O Estado liberal clássico tinha a função precípua de proteger o cidadão, sua função básica fundamental seria de garantir a segurança das pessoas, em especial, deveria assegurar e proteger a propriedade privada, sem interferir nos negócios. O axioma liberal básico é liberdade e propriedade. Liberdade de contrato, liberdade formal e garantia do direito de propriedade privada.

Em obra que ganhou grande prestígio acadêmico internacional, Richard Pipes, festejado autor liberal da atualidade, definindo os conceitos-chaves de sua obra, faz a seguinte digressão sobre a liberdade:

O termo liberdade, da forma como é usado neste estudo, abrange quatro assuntos: 1) liberdade política, i.e., o direito do indivíduo de participar da escolha dos

dirigentes do governo sob o qual ele vive; 2) liberdade legal, i.e., o direito nas relações com outros indivíduos e o Estado, sendo julgado por terceiros de acordo com a lei; 3) liberdade econômica, i.e., o livre direito de usar e dispor dos bens de alguém; e 4) direitos individuais, i.e., os direitos do indivíduo por sua vida e sua liberdade e a permissão de fazer o que desejar desde que não esteja intervindo na liberdade e nos direitos dos outros; em outras palavras, ausência de coação (PIPES, 2001, p. 20).

A definição dada por Richard Pipes põe em relevo o conteúdo formal do direito de liberdade numa perspectiva liberal clássica. José Guilherme Marinone assevera que na visão liberal clássica e especialmente na obra de Montesquieu o papel do juiz seria de meramente vocalizar o que já estava contido na lei, o juiz seria “a boca da lei”. Nessa linha, a tarefa do juiz era meramente declaratória do conteúdo da lei, sem nada agregar pela via da interpretação. Assim, Marinone buscou demonstrar que o pensamento liberal é o substrato ideológico do processo civil brasileiro do Século XX, no qual o juiz teve esvaziada sua atividade executiva:

Frise-se que a preocupação com o arbítrio do juiz não fez surgir apenas a idéia de que a sentença deveria se limitar a declarar a lei, mas também retirou do juiz o poder de exercer *imperium*, ou de dar força executiva às suas decisões. Aliás, diante da desconfiança do direito liberal em relação ao juiz posterior à Revolução Francesa, era natural a preocupação com a execução das decisões, pois essa poderia gerar maiores riscos do que a sentença declaratória (*lato sensu*).

Partindo do pressuposto de que a execução das decisões era função do executivo, Montesquieu advertiu que se o poder judiciário “estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor”. Nesse sentido, ao juiz deveria ser reservado apenas a possibilidade de atuar mediante sentença declaratória (*lato sensu*). Como essa função era simplesmente de afirmação da autoridade

do legislador, Montesquieu concluiu, de modo lógico, que o poder do juiz seria um “poder nulo”.

De modo que a gênese do processo de conhecimento, concebido como palco da verificação dos fatos e da declaração da lei, está justamente na tentativa de nulificação do poder do juiz. A separação entre conhecimento e execução teve o propósito de evitar que o juiz concentrasse, no processo de conhecimento, os poderes de julgar e de executar (MARINONE, 06 nov. 2010).

Para o processo civil liberal-clássico o Estado era uma ameaça permanente à liberdade de mercado e, por isso, deveria ser contido. Desse modo, afirma Marinone:

Como o Estado liberal não se preocupava em proteger os menos favorecidos e em promover políticas públicas para uma organização comunitária mais justa, mas apenas em manter em funcionamento os mecanismos de mercado, sem qualquer preocupação com as diferenças das posições sociais, qualquer interferência do Estado junto aos particulares era vista como uma intromissão indevida (MARINONE, 06 nov. 2010).

Contudo, o paradigma processual liberal entrou em crise, pois o apelo das sociedades pós-modernas à produtividade e à competição em todos os planos, a força avassaladora da globalização econômica e cultural, com seus padrões universais de mercado e de liberdade de consumo e informação, impôs também padrões de eficiência e qualidade, bem como padrões de relação espaço/tempo que não se coadunam com um Poder Judiciário ineficiente, ineficaz e inefetivo.

Não é possível conciliar a figura clássica do juiz “boca da lei” com os padrões pós-modernos de relações econômicas e sociais. Tratando da crise do direito e da exaustão paradigmática de nosso tempo, José Eduardo Faria faz as seguintes considerações:

Se bem entendida essa tensão entre democracia e capitalismo e se bem compreendida essa perda de centralidade do Estado-nação como unidade privilegiada

e exclusiva de gestão econômica, direção política, controle social e iniciativa legislativa, pode-se, então, voltar novamente ao postulado inicial deste trabalho, no sentido de que o direito e o pensamento jurídico, a exemplo da economia e do pensamento econômico no final do século 20, encontram-se próximos de uma exaustão paradigmática. Dada a impressionante rapidez com que muitos dos conceitos e categorias fundamentais até agora prevalecentes na teoria jurídica vão sendo esvaziados e problematizados pelo fenômeno da globalização, seus códigos interpretativos, seus modelos analíticos e seus esquemas cognitivos revelam-se cada vez mais carentes de operacionalidade e funcionalidade (FARIA, 1999, p. 39).

É nesse contexto que vêm a lume no início da década de 1990 as alterações do Código de Processo Civil introduzindo a “tutela antecipada” (art. 273), com base na verificação da existência de prova inequívoca e fundando receio de dano irreparável ou de difícil reparação ou fique caracterizado o abuso do direito de defesa ou, ainda, o manifesto propósito protelatório do réu.

É bastante claro que o foco é a efetividade da tutela jurisdicional, ou seja, a entrega efetiva do direito material àquele reconhecido como seu merecedor, em tempo razoável. No plano teórico/doutrinário, talvez com maior significação conceitual, vieram também as tutelas inibitória e de remoção do ilícito, previstas no art. 461 e seguintes do CPC e no art. 84 do Código de Defesa do Consumidor (MARINONE, 06 nov. 2010).

Suplantando o dogma da autonomia do processo em relação ao direito material e da autonomia do processo cautelar e de execução em face do processo de conhecimento, e sinalizando, certamente, a grande revisão do paradigma liberal clássico no direito processual brasileiro, veio a onda reformista de 2004/2006, com destaque para a Lei n. 11.232/2005, que tornou sincrético o processo civil brasileiro, no sentido de que o processo de execução deixou de ser autônomo para ser apenas uma fase processual posterior à sentença, dispensando

nova citação, sendo do juiz a iniciativa para fazer cumprir a sentença (art. 475-I).

Expressão constitucional desse movimento de reforma do processo civil, com ênfase em seu caráter instrumental e teleológico, colocando no ápice do sistema o direito material subjetivo como aspecto do direito de cidadania e do direito à dignidade da pessoa humana, a Emenda Constitucional n. 45/2004 introduziu no art. 5º da Carta da República, o inc. LXXVIII, por meio do qual passou a ser um direito fundamental, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Em descompasso com o movimento de reforma do Processo Civil Brasileiro e a constitucionalização do direito à duração razoável do processo, encontra-se o Sistema do Precatório Judicial, como procedimento de cobrança das dívidas da Fazenda Pública. Toda a evolução desse sistema indica a institucionalização de mecanismos de inefetividade, ou seja, mecanismos que tornam a Fazenda Pública relativamente irresponsável por suas dívidas, por meio de parcelamentos de longo prazo que, por vezes, eternizam a cobrança, de deságios ou leilões que implicam a redução dos valores e da ausência de sanções que, de fato, imponham o pagamento.

O problema a ser enfrentado neste trabalho é a demonstração do anacronismo do Sistema do Precatório Requisitório Judicial e a limitação dos meios legais que garantam efetividade à execução da Fazenda Pública, em franco descompasso com a evolução do Processo Civil, mesmo após a recente modificação da Constituição da República por meio da Emenda Constitucional n. 62/2009.

A pretexto de preservar o interesse público em face do credor privado, o Sistema do Precatório deixa a salvo de constrição judicial bens e rendas do Estado. Os entes públicos pagam as dívidas judiciais segundo um procedimento eminentemente administrativo de inclusão no orçamento do exercício seguinte dos créditos correspondente ao montante da dívida.

Não seria propriamente um problema esse procedimento

de quitação das dívidas decorrentes de condenações judiciais se efetivamente fosse feito o pagamento, porém, em razão do caráter programático da Lei Orçamentária Anual (e do princípio da não-afetação da receita oriunda da arrecadação de impostos a órgão fundo ou despesa), a inclusão do crédito no orçamento não assegura o seu pagamento.

Como a execução do orçamento está sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração, tornou-se parte da cultura política de nosso País, particularmente de Estados e Municípios, a permanente e persistente recusa dos entes públicos de implementar os pagamentos dos precatórios judiciais incluídos nas leis orçamentárias.

O mais grave é que o legislador constituinte e o legislador ordinário têm buscado caminhos não para compelir as Fazendas Públicas estaduais e municipais a cumprir as decisões do Estado Juiz e pagar suas dívidas judiciais, mas, ao contrário, tem trazido para o corpo da Constituição fórmulas que diferem no tempo o pagamento ou imponham reduções dos valores, em total desprestígio das decisões judiciais. Segundo consta da justificção da PEC n. 12/2006, convertida na EC 62/2009, o montante total de precatórios pendentes de pagamento em valores de junho de 2004 era de 61 bilhões de reais, dos quais 73% se referem a débitos dos estados. No âmbito da Justiça do Trabalho, segundo o informativo Notícias do TST de 14/10/2002, em valores da época, a dívida em precatórios federais, estaduais e municipais, era de R\$8,5 bilhões de reais.

Não se pode perder de vista que o cumprimento das leis, a obediência às ordens judiciais e o fomento de uma cultura de respeito ao Estado Democrático de Direito é parte essencial do interesse público, assim como a preservação das condições financeiras de operação dos serviços públicos. Portanto, o Estado não pode, sempre usando o pretexto de não sacrificar os serviços públicos, negar-se a cumprir decisões judiciais e a submeter-se às suas próprias leis.

Infelizmente, a onda reformista que está mudando a feição do Processo Civil Brasileiro ainda não abalou as fundações dessa cultura de irresponsabilidade política e jurídica do Estado em face

do cumprimento das decisões do Estado Juiz, quando implicam obrigação de pagar quantia certa.

Por meio da revisão bibliográfica com uma pesquisa histórica, conceitual e normativa, se buscará entender o procedimento de execução da Fazenda Pública no Brasil, confrontando-o com os imperativos sociais, políticos e jurídicos da atualidade, tentando vislumbrar na crise desse sistema um caminho de afirmação do anseio social, plasmado na Constituição da República, de prestígio do direito material do cidadão em detrimento das fórmulas processuais desconectadas do compromisso com a Justiça Social e com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

2. O QUE É O PRECATÓRIO REQUISITÓRIO (NATUREZA JURÍDICA)?

A expressão “precatório” para designar a requisição feita pelo juiz da execução ao presidente do Tribunal não tem origem muito clara do ponto de vista etimológico. Juan Pablo Couto de Carvalho, Procurador Federal, sumaria as definições mais importantes do termo “precatório”, da seguinte forma:

Para DOMINGUES FRANCIULLI NETTO, a palavra precatório é de etimologia obscura; derivada do latim *precatorius*. Sua origem, ao que parece, relaciona-se, ou promana, do latim *precatio*, *onis* = *súplica, petição, rogo; precatus, a, um, adj. part. Adj. = que rogou; rogado*.

AMÉRICO LUIZ MARTINS DA SILVA, por sua vez, registra que o termo “precatório” deriva da palavra *precata*, que significa requisitar alguma coisa de alguém. O precatório é, na opinião de Pontes de Miranda, um ato processual mandamental.

Um conceito sintético de precatório é o formulado por ARAKEN DE ASSIS, haurido também de HUMBERTO THEODORO JÚNIOR: “O precatório ou requisitório não passa de uma carta de sentença processada perante o

Presidente do tribunal, consoante normas regimentais”.

Tida como perfeita e lúcida por AMÉRICO LUIZ MARTINS E SILVA, a definição de PLÁCIDO E SILVA, em cuja dicção, por precatórios entendem-se as cartas expedidas pelos Juízes da execução aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as respectivas ordens de pagamento às repartições pagadoras. (CARVALHO 03 nov. 2010).

Sob o aspecto etimológico, parece que a melhor definição é a dada por Américo Luiz Martins da Silva, conforme indicado acima, ou seja, precatório deriva de *precata* que em latim significa requisitar alguma coisa de alguém, pois precatório ou precatória é uma requisição, seja como carta de um juiz a outro (carta precatória), seja carta ou ofício requisitório endereçado ao presidente do Tribunal para que requisiute da Fazenda Pública devedora a inclusão do valor respectivo no orçamento do exercício seguinte para que, na execução de tal orçamento, seja feita a transferência do numerário necessário ao pagamento da dívida.

Do art. 100 da Constituição Federal e dos arts. 730 e 731 do CPC, é possível extrair que o precatório requisitório é o ato (geralmente ofício) expedido pelo juiz da execução ao presidente do Tribunal, para que este requisiute da Fazenda Pública a inclusão do valor do crédito a ser pago até 1º julho no projeto de lei orçamentária anual. O crédito deve ser decorrente de sentença transitada em julgado, embora se admita, em tese, a expedição de precatório para a cobrança de crédito decorrente de título extrajudicial. O precatório dá origem a um processo administrativo formalizado junto ao Tribunal, por onde tramita a requisição até que o numerário seja colocado à disposição do juízo da execução para que este faça o pagamento do credor.

Na sistemática do Código de Processo Civil de 1973, também chamado de Código Buzaid, em homenagem ao Ministro da Justiça da época Alfredo Buzaid, a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública está prevista nos arts. 730 e 731 do CPC. Na verdade esses arts. dão uma breve notícia do procedimento

por meio do qual é realizado o pagamento de dívidas judiciais das pessoas jurídicas de direito público interno.

Diz o art. 730 que a Fazenda devedora deverá ser citada para opor embargos em 30 dias (conforme redação dada pela Lei n. 9.494/1997) e, após esse prazo, se não forem opostos os embargos, o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do Tribunal competente que, por seu turno, recebido o numerário, fará o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito. Por seu turno, o art. 731 acrescenta que se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do Tribunal que expediu a ordem poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

Esses arts. dizem pouco ou quase nada. O art. 100 da Constituição da República e os arts. 33, 78 e 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT trazem regulamentação extensa e complexa sobre o procedimento de cobrança por quantia certa contra a Fazenda Pública. Neles há previsão de preferências, de procedimentos específicos para requisições de pequeno valor, de parcelamentos, de leilões, de acordo direto, de conta especial para depósitos, etc.

É importante dizer que o precatório pode ser visto como o ato específico da requisição ou como um procedimento, aliás, com a complexidade que a requisição passou a ter ao longo do tempo, parece ser mais adequado considerá-lo como procedimento do que como mero ato de requisição. O procedimento se inicia com a citação da Fazenda Pública para embargar a execução e, superada essa fase, o juiz expede ofício ao presidente de Tribunal que atua na qualidade de autoridade administrativa, recebendo o ofício e requisitando da Fazenda Pública a inclusão do valor da dívida na peça orçamentária até o dia 1º de julho, para que seja feito o pagamento, também por seu intermédio, no exercício seguinte.

Se em algum momento houve dúvida quanto a natureza jurídica desse procedimento, quanto a ser administrativo ou judicial, hoje não mais há. O Superior Tribunal de Justiça, por meio da Súmula n. 311, assentou que “Os atos do presidente do Tribunal que disponham

sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional”. Por seu turno, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 733 pontificando que “não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios”.

No julgamento da ADI 1098/SP, que teve como relator o Ministro Marco Aurélio Mello, o STF externou de forma inequívoca o entendimento de que a natureza jurídica do precatório é administrativa, deliberando, na apreciação da constitucionalidade do inc. VI do art. 337 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, “declarar inconstitucionais outras interpretações que não reduzam as questões relativas ao cumprimento de precatórios, da competência do Presidente do Tribunal, às de natureza administrativa e sem prejuízo da competência do Juízo da execução para o respectivo processo, inclusive para sua extinção”¹.

Sendo administrativa e não judicial a natureza jurídica do procedimento do precatório, a decisão do presidente de Tribunal, mesmo quando, na forma do regimento respectivo, confirmada pelo pleno, seção ou turma, em Agravo Regimental, não viabiliza a interposição de Recurso Especial, Recurso de Revista ou Recurso Extraordinário, sendo atacável por mandado de segurança ou por meio de recurso administrativo ao CNJ.

Com a edição da EC 62/2009, o procedimento do precatório se tornou mais complexo e exigiu normatização específica sobre eventuais conflitos acerca do posicionamento de credores com precatórios de tribunais distintos. É que a EC 62/2009, por meio do art. 97 do ADCT, impôs a gestão compartilhada dos precatórios por todos os tribunais, determinando que, até a edição da lei complementar referida no § 15 do art. 100 da Constituição da República (CRFB/88), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação da Emenda, estivessem em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído pelo art. 97 do ADCT, deveriam fazer esses pagamentos pelo depósito em

1 <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1098&processo=1098>

conta especial administrada pelo Tribunal de Justiça ou pela adoção do regime especial (também criado pela EC 62/2009).

Assim, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 115, de 29 de junho de 2010 para regulamentar e uniformizar o procedimento do precatório em todos os tribunais, criando o Sistema de Gestão de Precatórios gerido pelo próprio CNJ e comitês gestores integrados por dois magistrados (titular e suplente) de cada um dos tribunais com jurisdição sobre o Estado da Federação e que tenham precatórios a serem pagos com recursos das contas especiais previstas no art. 97, § 1º, I, do ADCT, com a finalidade de auxiliar o presidente do Tribunal de Justiça na gestão das referidas contas especiais.

O art. 9º, inc. IV, da Resolução n. 115, de 29 de junho de 2010, dispõe que: “Considerando a natureza administrativa do processamento de precatórios, os incidentes acerca do posicionamento de credores, titulares de condenações de distintos Tribunais, serão resolvidos pelo Comitê Gestor, cabendo recurso para o Conselho Nacional de Justiça”.

Portanto, a Resolução n. 115/2010 do CNJ instituiu procedimento específico de impugnação administrativa de decisões do Comitê Gestor, no tocante às questões de posicionamento de credores nas listas ou ordens de apresentação dos precatórios. Não obstante, tendo em vista a ampla competência do CNJ em matéria administrativa e a natureza jurídica do procedimento de precatório requisitório, também as decisões dos presidentes dos tribunais nessa matéria estão sujeitas a recurso para o Conselho Nacional de Justiça.

Fala-se, portanto, em regime constitucional do precatório. Todavia, o próprio Código de Processo Civil identifica a Seção III do Capítulo IV, do Título II, do Livro II (DO PROCESSO DE EXECUÇÃO) com a epígrafe “Da execução contra a Fazenda Pública”. O regime constitucional do precatório pode ser definido como um procedimento de execução judicial? Conforme demonstrado acima, não é execução e não é judicial. Trata-se de procedimento administrativo de requisição de numerário para pagamento de dívida. Aqui, para extremá-lo da execução judicial, cumpre fazer mais algumas considerações. Moacir Amaral Santos define execução judicial da seguinte maneira:

[...] é o processo pelo qual o Estado, por intermédio do órgão jurisdicional, e tendo por base um título judicial ou extrajudicial (Cód. Proc. Civil, art. 583), empregando medidas coativas, efetiva e realiza a sanção. Pelo processo de execução, por meio de tais medidas, o Estado visa a alcançar, contra a vontade do executado, a satisfação do direito do credor (SANTOS, 1992, p. 209).

No caso do precatório, não há medida coativa, não há constrição de bens, não há constrição sobre o patrimônio e rendas do devedor. O regime do precatório prevê o pagamento das dívidas judiciais segundo um procedimento administrativo de inclusão no orçamento do exercício seguinte dos créditos correspondente ao montante devido.

Não seria propriamente um problema esse procedimento de quitação das dívidas decorrentes de condenações judiciais se efetivamente fosse feito o pagamento, porém, em razão do caráter programático da Lei Orçamentária Anual (e do princípio da não-afetação da receita oriunda a arrecadação de impostos a órgão fundo ou despesa), a inclusão do crédito no orçamento não assegura o seu pagamento e há grande resistência de Estados e Municípios em pagar a dívida pública decorrente de precatórios judiciais.

Por fim, é preciso dizer que por Fazenda Pública deve-se entender “a soma de todos os bens patrimoniais, públicos e privados, de uma entidade de direito público interno, e dos seus rendimentos e rendas, impostos, taxas e outras contribuições ou receitas não-tributárias arrecadadas” (SILVA, 1998, pp. 05 e 06). Assim, recebe a designação e o tratamento de Fazenda Pública a Administração Pública e as entidades autárquicas e fundacionais de todas as esferas de governo (Federal, Estadual, Distrital e Municipal), valendo ressaltar que por decisão do Supremo Tribunal Federal, com base no Decreto-Lei 509/69, também a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é considerada Fazenda Pública.

Em síntese, o regime do precatório consubstancia um procedimento administrativo de cobrança das dívidas da Fazenda

Pública, de baixa efetividade, com projeção normativa constitucional.

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA DO PRECATÓRIO JUDICIAL

O regime constitucional do precatório traduz uma opção política do Estado Brasileiro que, no confronto do interesse público com o privado, coloca os bens e rendas da Fazenda Pública a salvo da execução forçada (leia-se expropriação) de créditos resultantes de decisões judiciais condenatórias ao pagamento de quantias certas ou, em tese, da execução forçada de títulos extrajudiciais.

Segundo Milton Flaks, o precatório é um instituto genuinamente brasileiro, sem paralelo no Direito Comparado (FLAKS, 1998, pp. 108). Prevalece no direito estrangeiro a ideia de que “o primeiro sujeito passivo da relação jurídica a cumprir a decisão judicial e a dar exemplo a toda sociedade é o Estado” (DELGADO, 05 nov. 2010).

Francisco Wildo Lacerda Dantas, em estudo de conclusão do Curso de Especialização *lato sensu*, tratando da evolução histórica do regime do precatório e buscando sua origem mais remota, faz a seguinte digressão:

[...] Com efeito, anotou-se que a cobrança judicial dessa dívida - e a conseqüente execução das decisões judiciais que se lhe seguiam - eram feitas entre nós, de acordo com as Ordenações Manuelinas e Monsinas aqui aplicáveis durante largo período, até mesmo durante o império brasileiro. Após a independência, D. Pedro I mandou que se executasse o Decreto da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, que havia declarado provisoriamente em vigor, para serem observadas, as Ordenações, Leis, Decretos e Resoluções promulgadas pelos reis de Portugal até 25-4-1821. Depois dessa época, deveriam ser cumpridas as do Regente D. Pedro I e as das Cortes Portuguesas enumeradas em tabelas anexas àquele diploma legal.

Evidente que um país não se torna independente já pronto e acabado, com todo o ordenamento jurídico previamente definido e organizado, tendo sido aplicada a legislação anterior de Portugal, por largo período. Assim é que, como registra Frederico Marques, *a emancipação política em relação à antiga Metrópole portuguesa, trazida com a proclamação da independência, longe de cortar os liames de ordem jurídica que nos prendiam a Portugal, aqui manteve, por longo tempo, a vigência das Ordenações do Reino* (grifo do original). *Assim delas já se havia afastado a nação portuguesa, e nós, no entanto, ainda nos regíamos pelo vetusto Código de Filipe II* (Cf. *Manual de Direito Processual Civil*. 1º v. - *Teoria Geral do Processo Civil*. Saraiva, 11ª ed., 1986, p. 51).

Nessa obra, observou-se:

Visto isso, ressaltamos que a execução contra a Fazenda Pública, durante a vigência das Ordenações Manuelinas e Filipinas se processava da mesma forma que contra qualquer pessoa (grifos nossos), principalmente em relação a penhora, que, tal como hoje, era o ato judicial pelo qual em virtude do mandado do magistrado se tiravam os bens do poder do condenado e se punham debaixo da guarda da justiça para segurança da execução (Cf. *Do Precatório-Requisitório na Execução Contra a Fazenda Pública*, Lumen Juris, Rio, 1996, pp. 8 e 35).

Nos termos dessas Ordenações, a penhora deveria ser feita, sem exceção quanto à natureza dos bens, com a efetiva apreensão dos bens e entrega à Justiça ou a quem esta os mandava entregar (depositário). Não deveriam permanecer em poder do devedor para que este não os escondesse, consumisse ou os alienasse, considerando-se que embora não perdesse a posse civil era destituído da posse natural. Essa posse civil do executado perdurava até a arrematação. (DANTAS 03 nov. 2011).

É interessante notar que a construção do atual regime do precatório se deu durante longo período da história do Brasil, sendo sua gênese, efetivamente, as primeiras disposições legais que instituíram a inalienabilidade dos bens públicos. Se durante a vigência das Ordenações Manuelinas e Filipinas não havia regime especial de execução da Fazenda Pública e a cobrança judicial ocorria nos mesmos moldes que a cobrança de particulares, inclusive em relação à constrição de bens e rendas, a ampla possibilidade de penhora dos bens da Fazenda Pública foi contida pelo art. 15, inc. XV, da Constituição Imperial de 25 de março de 1824, que dispôs ser da competência da Assembleia Geral “*Regular a administração dos bens Nacionais, e decretar a sua alienação*”, vale dizer, os bens da Fazenda Pública Imperial somente poderiam ser alienados por decreto da Assembleia Geral, tornando-os, *ipso facto*, impenhoráveis.

Américo Luis Martins da Silva, citado por Francisco Wildo, narra que fulcrado no art. 15, inc. XV, da Constituição Imperial, o Directorio do Juízo Fiscal e Contencioso dos Feitos da Fazenda Pública editou Instrução em 10 de abril de 1851 estabelecendo que “em bens da Fazenda Pública não se faz penhora” (WILDO 03 nov. 2011).

Contudo, nem a Constituição Imperial de 1824, nem a Instrução de 10/04/1851 do Directorio do Juízo Fiscal e Contencioso dos Feitos da Fazenda Pública trataram da impenhorabilidade dos bens provinciais e municipais, ficando a cargo da jurisprudência limitar a execução sobre tais bens. Mas, Juan Pablo Couto de Carvalho, citando Américo Luiz Martins da Silva, sustenta que durante a vigência do Decreto n. 737 de 25 de novembro de 1850 os prédios e os bens municipais eram tidos como impenhoráveis, com exceção de seus frutos e rendimentos, que poderiam ser objeto de constrição judicial (CARVALHO 03 nov. 2010). Examinando o referido decreto, não foi possível identificar dispositivo que limitasse de forma expressa a constrição de prédios e bens públicos, sendo que o art. 529 trazia a seguinte redação: “Não podem ser absolutamente penhorados os bens seguintes: § 1.º Os bens inalienáveis. [...]”.

O art. 530 do mesmo Decreto n. 737 de 25 de novembro de 1850 dispunha que: “São sujeitos á penhora, não havendo

absolutamente outros bens: [...] § 5.º Os fructos e rendimentos dos bens inalienáveis”. Talvez por essa via (via da interpretação do § 5º do art. 530 c/c o § 1º do art. 529) a jurisprudência tenha estendido aos bens provinciais e municipais a impenhorabilidade, ressaltando a possibilidade da constrição judicial sobre os frutos e rendimentos, não havendo outros bens. Aliás, sobre o papel da jurisprudência, Francisco Wildo faz as seguintes asserções:

Como não havia nenhuma menção a essa questão na lei, tampouco dela cuidou a doutrina, compeliu-se a prática forense a construir uma solução para o problema. O sistema da execução contra a Fazenda Nacional, portanto, é criação jurisprudencial que veio suprir as lacunas legislativas, embora fosse depois guindado à categoria de instituto constitucional. (WILDO, 29 set. 2011).

A primeira constituição republicana, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, nada dispôs sobre a forma de pagamento da dívida pública. O art. 34, inc. 3º, estatuiu que “compete privativamente ao Congresso Nacional legislar sobre a dívida pública e estabelecer meios para o seu pagamento”, e, o art. 84 dispôs que “O Governo da União afiança o pagamento da dívida pública interna e externa”. Como se vê, essa constituição deixou a cargo do legislador ordinário estabelecer a disciplina normativa relativa ao pagamento da dívida pública.

Assim, o art. 41 do Decreto nº 3.084, 5 de novembro de 1898, que aprovou a Consolidação das leis referentes à Justiça Federal e regulamentou a lei nº 221, de 20 de novembro de 1894, dispôs que: *“A sentença será executada depois de haver passado em julgado e de ter sido intimado o procurador da Fazenda, se este não lhe oferecer embargos, expedindo o juiz precatória ao Tesouro, para efetuar-se o pagamento”*. Parece ter sido essa a primeira vez que um texto normativo utiliza o termo “precatória” para designar a requisição de numerário para pagamento de dívidas judiciais da Fazenda Pública.

Somente com a edição do Código Civil Brasileiro, Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916, o Código de Beviláqua, tornou-se

certa a inalienabilidade dos bens públicos (art. 67) e, por corolário, tornou-se igualmente certa a sua impenhorabilidade.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, deu sede constitucional ao regime do precatório, dispondo o seguinte:

Art 182 - Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais.

Parágrafo único - Estes créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

Como se vê, a Constituição de 1934 tratou apenas das dívidas da Fazenda Pública Federal, deixando para as constituições estaduais o tratamento da questão em seu âmbito, conforme o art. 7º, inc. I. Entretanto, o regramento é basicamente aquele que se repetiu em todas as constituições posteriores, especialmente quanto aos pagamentos serem feitos na ordem de apresentação dos precatórios, a vedação da designação de caso ou pessoas e a previsão de sequestro da quantia necessária para o pagamento do precatório no caso de preterição da sua precedência.

Algumas diferenças que merecem destaque são: a ausência de previsão do trânsito em julgado da sentença; a ausência de tratamento diferenciado de créditos alimentícios, de pequeno valor, de pessoas idosas ou de portadores de doenças graves; a previsão de um “cofre dos depósitos públicos”, sugerindo uma conta única; a atribuição ao presidente do Supremo Tribunal Federal para expedir as ordens de pagamento; e a inexistência de previsão da inclusão, no orçamento

das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, não trouxe novidades significativas ao regime do precatório, repetindo o regramento da Constituição de 1934. Nela as normas relativas ao precatório continuaram tendo sede constitucional, com a inovação da referência direta a créditos orçamentários e créditos destinados ao pagamento das dívidas. Contudo, a Constituição não obrigou a inclusão de dotação específica no orçamento do exercício seguinte dos créditos necessários ao pagamento da dívida. Outro dado curioso, é a utilização da expressão “precatórias” e não “precatórios”, no art. 95.

É na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, que há novo incremento legislativo importante no regime do precatório (art. 204). O regime passou a ser previsto para a Fazenda Pública Federal, estadual e municipal, as dotações orçamentárias e os créditos abertos seriam consignados ao Poder Judiciário e recolhidos à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento.

O art. 112 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, trouxe como novidades ao regime do precatório a obrigatoriedade da inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro de julho, e, a regra segundo a qual cabe ao Presidente do Tribunal que proferiu a decisão exequenda determinar o pagamento e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito. A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, não trouxe qualquer inovação ao regime do precatório.

No Código de Processo Civil de 1973, a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública está prevista no art. 730 e 731 do CPC. Diz o art. 730 que a Fazenda devedora deverá ser citada para opor embargos em 30 dias (conforme redação dada pela Lei n. 9.494/1997)

e, após esse prazo, se não forem opostos os embargos, o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do competente que, por seu turno, recebido o numerário, fará o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito. O art. 731 acrescenta que se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do que expediu a ordem poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito. Esses dispositivos pouco interferiram com o regime do precatório.

O art. 100 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, originalmente composto do *caput* e de dois parágrafos, manteve o núcleo normativo do regime do precatório conforme o art. 112 da Constituição de 1967, e trouxe como inovação apenas a precedência dos créditos de natureza alimentícia sobre os demais, estabelecendo, *ipso facto*, uma ordem cronológica de pagamento para tais créditos, ao lado da ordem cronológica de apresentação dos precatórios não alimentícios. Indicando a tendência de institucionalizar os mecanismos de inefetividade ou de diferimento no tempo, do pagamento da dívida pública judicial, numa clara inversão de valores, já que tratava-se da institucionalização da resistência da Fazenda Pública estadual e municipal em adimplir o pagamento das dívidas decorrentes de decisões judiciais, o art. 33 do ADCT, em sua redação original, autorizou os entes públicos, ressalvados os créditos de natureza alimentícia, em relação ao valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, a pagar em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição. Esse foi o primeiro parcelamento unilateral das dívidas representadas por precatórios judiciais, concedido pelo legislador constitucional.

A Emenda Constitucional n. 20, de 1998, inseriu o § 3º no art. 100, dispondo que o regime do precatório não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude

de sentença judicial transitada em julgado. Note-se que além de criar a figura da Requisição de Pequeno Valor, a EC n. 20/1998 passou a exigir nesse caso o trânsito em julgado da sentença.

Em 13 de setembro de 2000 a Emenda Constitucional n. 30 introduziu alterações no art. 100 e no ADCT. Sepultando a controvérsia acerca do cabimento de execução provisória contra a Fazenda Pública, foi introduzida no § 1º do art. 100 a expressão “sentenças transitadas em julgado”. Foi criado o § 1º-A, que definiu como débitos de natureza alimentícia “aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado”. Com a redação dada pela EC 30/2000, do § 2º passou a constar que “as dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados **diretamente** ao Poder Judiciário”, sendo suprimida a expressão “recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente”. No § 3º a EC 30/2000 fez apenas a correção de uma omissão elementar do texto anterior, incluiu a Fazenda Distrital na regra que excepciona as obrigações definidas em lei como de pequeno valor do regime do precatório. Foram incluídos os parágrafos 4º e 5º no art. 100, os quais dispõem que (§ 4º) a lei poderá fixar valores distintos para a definição da Requisição de Pequeno Valor-RPV, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público; e que (§ 5º) o Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade.

A Emenda Constitucional n. 30/2000 também produziu importantes alterações no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, acrescentado o art. 78, o qual, ressaltando os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os que foram objeto do parcelamento instituído pelo art. 33 do ADCT e os que já tiveram os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, instituiu novo parcelamento, dessa vez para os precatórios pendentes na data de promulgação da Emenda e os decorrentes de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de

1999, sendo esse parcelamento em até 10 prestações anuais, iguais e sucessivas. Introduziu a permissão de cessão dos créditos e definiu como sanção, para o caso de inadimplemento do parcelamento pelo ente público, a possibilidade de utilização do crédito para o pagamento de tributos da entidade devedora.

No caso de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse, o § 3º do art. 78 do ADCT reduziu para dois anos, o parcelamento.

Muito embora o parcelamento instituído pela EC 30/2000 seja uma forma de institucionalizar a resistência da Fazenda Pública em cumprir as decisões judiciais que lhes são desfavoráveis, houve um ligeiro avanço ao se estabelecer no § 4º do art. 78 do ADCT que o Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação. Na prática, como se sabe, o Supremo Tribunal Federal foi extremamente restritivo em relação às medidas de sequestro adotadas pelos demais Tribunais.

Em decisão adotada no julgamento de Agravo Regimental na Reclamação n. 3.844-1, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, manifestou entendimento de que “ultrapassado o vencimento para o pagamento integral dos décimos do débito [...] justifica-se o sequestro, em conformidade com o disposto no art. 78, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

A decisão proferida nesse Agravo Regimental referia-se à possibilidade de sequestro de renda pública para pagamento de crédito não alimentício cujo parcelamento, nos termos do art. 78 do ADCT, não estava sendo honrado. Curiosamente, os créditos alimentícios que não foram objeto desse parcelamento e também não foram pagos, poderiam ficar em pior condição, pois não havia previsão de sequestro para o mero não pagamento deles. Assim, restou à jurisprudência construir uma via por meio da qual, e com base no raciocínio de que não se poderia admitir um tratamento pior em relação aos créditos

alimentícios, não havendo pagamento desses créditos nem mesmo de forma parcelada, abrir-se-ia a possibilidade do sequestro de rendas do ente público. Mas essa via sempre encontrou violenta resistência da Fazenda Pública.

Em 12 de junho de 2002 veio a lume a Emenda Constitucional n. 37. Essa emenda produziu alterações no art. 100 da CF e no ADCT. No corpo do art. 100 a EC 37/2002 introduziu o § 4º e determinou a renumeração dos §§ 4º e 5º introduzidos pela EC 30/2000, que passaram a ser §§ 5º e 6º. O parágrafo inserido no art. 100 pela EC 37/2002 estabeleceu a regra que veda a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma de RPV e, em parte, mediante expedição de precatório.

No ADCT a EC 37/2002 inseriu importantes alterações e, é claro, instituiu outro parcelamento unilateral em favor da Fazenda Pública. Foi incluído no ADCT o art. 86, que trouxe a regra segundo a qual ficaram excluídos do parcelamento previsto no art. 78 do ADCT os créditos que tenham sido (I) “objeto de emissão de precatórios judiciais” e, cumulativamente, (II) “tenham sido definidos como de pequeno valor”, e, estavam, “total ou parcialmente, pendentes de pagamento na data da publicação da Emenda Constitucional”. Assim, esses créditos não poderiam ser pagos como RPV e não poderiam ser parcelados na forma do art. 78 do ADCT, devendo ser pagos pelo regime do precatório e na forma do art. 100 da CF. O § 1º do art. 86, com a redação dada pela EC 37/2002, instituiu uma precedência desses créditos em relação aos créditos gerais, dizendo que eles, ou os respectivos saldos, seriam pagos na ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios, com precedência sobre os de maior valor. Para grande parte dos Estados e Municípios que não pagavam precatório algum essa regra de precedência não teve qualquer efeito.

Para não fugir à linha evolutiva do regime de pagamento das dívidas da Fazenda Pública, o § 2º do art. 86 dispôs que “os débitos a que se refere o *caput* deste artigo, se ainda não tiverem

sido objeto de pagamento parcial, nos termos do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão ser pagos em duas parcelas anuais, se assim dispuser a lei”, ou seja, instituiu mais um parcelamento unilateral.

O § 3º do art. 86 do ADCT afasta possíveis divergências interpretativas relativas à precedência dos créditos definidos em seu caput, em face da precedência dos créditos alimentícios, dispondo que “observada a ordem cronológica de sua apresentação, os débitos de natureza alimentícia previstos neste art. terão precedência para pagamento sobre todos os demais”.

Por fim, a EC 37/2002 inseriu no ADCT o art. 87, por meio do qual fixou os valores para fins de definição do que seriam consideradas obrigações de pequeno valor, ressaltando que os valores ali previstos prevaleceriam “até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação”. Assim, as obrigações de pequeno valor para fins de expedição de RPV seriam as que tivessem valor igual ou inferior a quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal e a trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

Não se pode esquecer que no caso da Fazenda Pública Federal, na ocasião da publicação da EC 37/2002, já havia lei estabelecendo o valor a ser considerado para fins de expedição de RPV. Trata-se da Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, que instituiu os Juizados Especiais Federais, que no art. 17, § 1º, c/c o art. 3º da mesma lei, fixou em 60 salários mínimos o valor até o qual a obrigação é considerada de pequeno valor e permite a expedição de RPV.

Importante dizer que, nos termos do parágrafo único do art. 87 do ADCT, com a redação dada pela EC 37/2002, o credor pode renunciar ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo na forma de RPV.

O último ciclo de alterações legislativas no regime do precatório e, com certeza, o mais complexo, é o da Emenda Constitucional n. 62, de 09 de dezembro de 2009. Nessa emenda o regime do precatório sofreu profundas modificações.

Além dos ajustes de redação, como se vê no *caput* do art. 100, foi instituído um complexo sistema de normas, ficando o art. 100 com 16 parágrafos, na sua maior parte, com a eficácia suspensa, cedendo à eficácia imediata dos dispositivos inseridos no ADCT. O núcleo normativo do precatório se manteve, pois, os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária transitada em julgado, permanecem sendo feitos “na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”.

Os débitos alimentícios gerais cederam a precedência aos débitos alimentícios cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório ou sejam portadores de doença grave (na forma da lei), sendo que tais débitos serão pagos com preferência sobre todos os demais, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para a expedição de RPV, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório (§2º do art. 100 da CRFB/88, e § 18 do art. 97 do ADCT).

O estabelecimento de precedência para os débitos alimentícios cujos titulares sejam idosos ou portadores de doenças graves e o estabelecimento de um teto de valor para o exercício dessa precedência, além da possibilidade de fracionamento do débito para esse fim, são novidades importantes trazidas pelos §§ 1º e 2º do art. 100, com a redação dada pela EC 62/2009.

Outra novidade importante foi a fixação, no § 4º, do art. 100, de um piso para a definição de obrigação de pequeno valor, vale dizer, para a definição da RPV, para todas as entidades de direito público, ficando estabelecido que o valor mínimo deverá ser igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social², com isso, buscou-se por um fim às estipulações irrisórias para RPV, feitas por alguns Estados e Municípios.

2 O art. 2º da Portaria Interministerial MPS/MF N. 350, de 30 de dezembro de 2009 – DOU 31/12/2009, fixou em R\$3.416,54 o valor do teto do salário-de-benefício.

O § 7º do art. 100, com a redação dada pela EC 62/2009, repetiu a regra segundo a qual o Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade, e acrescentou que ele responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça, vale dizer, estará sujeito também a sanções administrativas.

Com impacto que ainda não pôde ser medido, os §§ 9º e 10 do art. 100 da CRFB/88, incluídos pela EC 62/2009, fixaram regra de aplicação imediata e independente de regulamentação no sentido de que seja abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles débitos cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial. Não foram excetuados da regra da compensação os débitos alimentícios, o que, certamente, acarretará grandes debates doutrinários e judiciais, pois, em sede de Direito Laboral a Súmula 18 do TST diz que a compensação está restrita a dívidas de natureza trabalhista, e a Súmula 48 do TST, em conformidade com o art. 767 da CLT, diz que a compensação deve ser arguida com a contestação.

No § 11 do art. 100 da CRFB/88 foi autorizada a utilização de créditos em precatórios para a compra de imóveis públicos do respectivo ente federado. O § 12 estipulou que a partir da promulgação da emenda a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. O § 13 autorizou a cessão total ou parcial dos créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando os cessionários os privilégios previstos nos §§ 2º (precedência dos créditos alimentícios de idosos e portadores de doenças graves) e 3º (Requisição de Pequeno Valor).

Fazendo o caminho inverso ao da constitucionalização do regime do precatório, o § 15 inserido no art. 100 da CRFB/88, pela EC 62/2009, sem prejuízo da complexa normatização trazida no próprio artigo, previu que lei complementar poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

Por fim, o § 16 dispôs que a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente.

No âmbito do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a EC 62/2009 inseriu o art. 97 que suspendeu a eficácia do art. 100 da CF, com exceção dos §§ 2º (precedência dos débitos de natureza alimentícia de idosos ou portadores de doença grave), 3º (regime de pagamento das obrigações de pequeno valor - RPV), 9º (compensação de dívidas do credor original do precatório junto às Fazendas Públicas, com os créditos dos respectivos precatórios), 10 (prazo para a Fazenda Pública se manifestar sobre a existência de dívidas compensáveis do titular do precatório), 11 (aquisição/pagamento de imóveis públicos com créditos de precatórios), 12 (juros e correção monetária), 13 (cessão de créditos de precatórios) e 14 (comunicação, por meio de petição protocolizada, ao Tribunal de origem e à entidade devedora da cessão do crédito), sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda, e instituiu normas para pagamento dos precatórios, até a edição da lei complementar referida no § 15 do art. 100 da CRFB/88.

Assim, segundo as normas estabelecidas no § 1º do art. 97 do ADCT, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação da EC n. 62/2009 estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído pelo art. 97 do ADCT, terão que optar, por meio de ato do Poder Executivo, por uma das seguintes formas de pagamento:

I - pelo depósito em conta especial do montante de 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo de 15 anos, será, alternativamente:

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

c) de, no mínimo, 1% (um por cento), para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

d) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35 % (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida.

II - pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes

sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

O § 3º da art. 97 do ADCT definiu receita corrente líquida como o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas da participação dos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União (§ 1º do art. 20 da Constituição Federal) no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais, verificado no período compreendido pelo mês de referência e os 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades, com as deduções indicadas nos incisos I e II do próprio § 3º.

As contas especiais indicadas nos §§ 1º e 2º do art. 97 do ADCT, por serem administradas pelos Tribunais de Justiça Estaduais (§ 4º do art. 97 do ADCT), impuseram a interação desses tribunais com os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais Regionais do Trabalho, na gestão dos precatórios.

Pelo menos 50% dos recursos depositados pelos entes públicos na forma dos §§ 1º e 2º do art. 97 do ADCT serão utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º, para os requisitórios do mesmo ano e no § 2º do art. 100, para requisitórios de todos os anos (§ 6º). A aplicação dos recursos restantes, conforme dispõe o § 8º, dependerá de opção feita pelos entes públicos devedores, podendo ser utilizada no pagamento dos precatórios por meio do leilão, ou pagamento a vista em ordem única e crescente de valor por precatório, ou destinados a pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação.

O § 7º do art. 97 instituiu regra de desempate para o caso em que não se possa estabelecer a precedência cronológica entre 2 (dois)

precatórios, determinando que se pague primeiramente o precatório de menor valor. O leilão de precatórios está normatizado no § 9º do art. 97 do ADCT. O § 10 trata das sanções no caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inc. II do § 1º e os §§ 2º e 6º do art. 97 do ADCT.

Nesse ponto, registra-se um avanço, pois o mero inadimplemento dos depósitos pode acarretar o sequestro de quantia nas contas de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ordem do Presidente do Tribunal de Justiça (§ 4º), até o limite do valor não liberado; e, alternativamente, poderá ser constituído por ordem do Presidente do Tribunal de Justiça, em favor dos credores de precatórios, direito líquido e certo, autoaplicável e independente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados pelos entes públicos e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem. Além disso, o chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa e, enquanto perdurar a omissão, a entidade devedora não poderá contrair empréstimo externo ou interno; ficará impedida de receber transferências voluntárias e a União reterá os repasses relativos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, e os depositará nas contas especiais administradas pelo Tribunal de Justiça

O § 12 do art. 97 do ADCT fixa os limites (teto) para a expedição de RPV pelos Estados, Distrito Federal e Municípios devedores que não publicarem em até 180 dias lei com essa finalidade. O § 13 afasta a possibilidade de sequestro de valores enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devedores estiverem realizando pagamentos de precatórios pelo regime especial.

Segundo o § 14 do art. 97 o regime especial de pagamento de precatório vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados ou pelo prazo fixo de até 15 (quinze) anos, se for o caso.

Por força do § 15 do art. 97 os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 do ADCT e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial, ou seja, voltarão a ser parcelados, agora pelo período de até 15 anos.

O § 16 do art. 97 do ADCT determina que a partir da promulgação da Emenda a atualização monetária dos valores dos precatórios, até o efetivo pagamento, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, a compensação da mora será feita pela incidência de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.

No caso dos créditos de idosos e portadores de doenças graves, o valor que exceder ao triplo daquele estabelecido para a expedição de RPV, conforme dispõe o § 17 do art. 97, será pago, durante a vigência do regime especial, na ordem cronológica de apresentação dos precatórios ou por qualquer das formas previstas no § 8º do art. 97 do ADCT. Por fim, o § 18 estabelece, para o regime especial, a preferência aos titulares originais de precatórios que tenham completado 60 (sessenta) anos de idade até a data da promulgação da Emenda.

O Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 115, de 29 de junho de 2010 para regulamentar e uniformizar o procedimento do precatório em todos os tribunais, criando o Sistema de Gestão de Precatórios gerido pelo próprio CNJ e comitês gestores integrados por dois magistrados (titular e suplente) de cada um dos tribunais com jurisdição sobre o Estado da Federação e que tenham precatórios a serem pagos com recursos das contas especiais previstas no art. 97, § 1º, I, do ADCT, com a finalidade de auxiliar o presidente do de justiça na gestão das referidas constas especiais.

Essa é, em linhas gerais, a trilha evolutiva da normatização constitucional e infraconstitucional do regime do precatório. Cumpre notar que, desde sua origem até o advento da Emenda Constitucional 62/2009 o regime do precatório tem se caracterizado por ser um regime que chancela a recusa da Fazenda Pública (especificamente de Estado e Municípios) em cumprir as decisões judiciais que imponham

o pagamento de dinheiro, de modo que a cada nova alteração legislativa um novo parcelamento unilateral é engendrado. A linha evolutiva da normatização do precatório sinaliza a tensão constante entre a necessidade de estabelecer alguma racionalidade e seriedade no tratamento da questão e a persistente cultura da irresponsabilidade e da negação do Estado de Direito nessa questão.

A Emenda Constitucional n. 62/2009 é a curiosa resultante de um longo processo de discussão e crítica desse sistema, mas, também ela trouxe a lume mecanismos muito mais voltados à relativização da força das decisões judiciais do que mecanismos que obriguem o cumprimento dessas decisões, embora tenha trazido alguns mecanismos de coação, como a possibilidade de sequestro pelo simples inadimplemento dos pagamentos/depósitos resultantes do regime especial. Todavia, os prazos fixados e os percentuais da receita corrente líquida vinculados ao pagamento acarretam a eternização da dívida dos maiores devedores.

Registro ainda que o art. 97 do ADCT, inserido pela EC 62/2009, atingiu a autonomia financeira dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais Regionais do Trabalho ao criar contas únicas para os depósitos das parcelas relativas ao regime especial do precatório e conferir apenas aos Tribunais de Justiça a administração de tais contas, e reduziu a competência dos primeiros ao conferir apenas aos Tribunais de Justiça o poder de determinar o sequestro do numerário necessário ao pagamento dos precatórios.

Por fim, não obstante a evolução da legislação que rege o precatório, a linha evolutiva aponta para a crônica inefetividade das decisões judiciais, sedimentando a cultura da irresponsabilidade de Estados e Municípios pelo cumprimento das decisões judiciais condenatórias ao pagamento de quantias certas, tanto que, muito mais do que mecanismos de realização dos créditos, têm-se construído intrincados sistemas de parcelamento que, após o esgotamento temporal de cada um deles, são substituídos por outros parcelamentos, sem nunca se pagar a dívida e sem que haja qualquer sanção importante às Fazendas devedoras ou ao administrador público.

4. PRECATÓRIOS, REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR E CRÉDITOS DE IDOSOS E PORTADORES DE DOENÇAS GRAVES

Segundo o art. 100, caput da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 62/2009 os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas (Federal, Estaduais, Distrital e Municipais), em virtude de sentença judicial, deverão ser feitos exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Estão fora da regra geral de pagamento segundo ordem cronológica de apresentação dos precatórios as requisições (precatórios) de natureza alimentícia, de pequeno valor e relativas a créditos de idosos (nos termos da lei) e portadores de doenças graves.

Os créditos de natureza alimentícia (§ 1º do art. 100 da CRFB/88), que compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, compõem uma ordem cronológica própria e serão pagos com preferência sobre todos os demais gerais. Assim, é importante frisar que tais débitos obedeceram à ordem cronológica de apresentação, mas, será uma ordem específica para tais débitos.

Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidas na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para a requisição de pequeno valor. Desse modo, os débitos de natureza alimentícia cujos titulares sejam idosos ou portadores de doença grave, conforme o § 2º do art. 100, e até o limite correspondente ao triplo do valor para RPV, serão pagos com preferência até mesmo sobre os demais débitos de natureza alimentícia e isso implica na formação de uma terceira ordem cronológica, pois também esses débitos deverão obedecer à ordem de apresentação das requisições de mesma natureza.

Importa dizer que a Constituição Federal permite o fracionamento da dívida para que parte do pagamento seja feito com a preferência destinada aos idosos e portadores de doenças graves, e parte seja destinada à ordem cronológica dos débitos de natureza alimentícia.

Em resumo, há a ordem cronológica geral de apresentação de precatórios, a ordem cronológica dos precatórios alimentícios gerais, a ordem cronológica dos alimentícios de idosos e portadores de doenças graves com limite de até o triplo do valor para expedição de RPV e a ordem das Requisições de Pequeno Valor.

Ressalvada a possibilidade de edição de lei própria por cada ente federativo para a fixação do valor máximo para a expedição de RPV (que deverá respeitar o valor mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social), conforme o § 4º do art. 100 da CF, para a expedição das Requisições de Pequeno Valor o § 12 do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT fixa os limites de 40 salários mínimos para Estados e para o Distrito Federal e de 30 salários mínimos para Municípios.

A formação da lista com a ordem cronológica de apresentação dos precatórios continua a ser um problema, pois nem o art. 100 da Constituição, nem o art. 97 do ADCT, deram solução definitiva para o problema, sendo inafastável a interpretação segundo a qual há somente uma ordem cronológica para cada categoria de requisição em relação a cada ente público, e não várias ordens segundo o Tribunal de origem.

O art. 9º da Resolução n. 115, de 29 de junho de 2010, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, com a redação dada pela Resolução nº 123, de 9 de novembro de 2010, estabeleceu que os Tribunais deverão formalizar entre si e com as entidades públicas devedoras convênios voltados à criação de sistemas de informação para a organização e controle das listagens de credores de precatórios, decorrentes de sentenças judiciais estabelecidas no seu âmbito. Haverá uma única lista para cada entidade pública devedora e o pagamento de precatórios deverá ser realizado considerando a unicidade de listagens.

Contudo, ressuscitando interpretação anterior à EC n. 62/2009, o § 1º do art. 9º da Resolução n. 115, de 29 de junho de 2010, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, inserido pela Resolução nº 123, de 9 de novembro de 2010, deixou a critério dos Tribunais de Justiça, de comum acordo com os Tribunais Regionais Federais e do Trabalho, optar pela manutenção das listagens de precatórios em cada Tribunal de origem dos precatórios. Embora essa solução seja operacionalmente atrativa, pois facilita o controle pelos tribunais da ordem cronológica de seus precatórios, é questionável a sua projeção constitucional, e, o mais grave é que pode haver a relativização do comando constitucional, pois, na prática, poderá haver pagamento de precatórios mais recentes expedidos por um Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, em detrimento do pagamento de precatório mais antigo e de natureza alimentícia, expedido por Tribunal Regional do Trabalho.

Por fim, merece registro o fato das disposições do art. 100 (com exceção dos §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14) não possuírem eficácia imediata, devendo ser regulamentadas por lei complementar prevista no § 15 do mesmo artigo. De imediato, o regime do precatório é balizado pelas disposições do art. 97 do ADCT.

5. INTERVENÇÃO E SEQUESTRO

A não inclusão do crédito no orçamento apresentado até 1º de julho do ano em curso ou o não pagamento de créditos previstos no orçamento podem dar ensejo à intervenção da União nos Estados (art. 34, VI, da CF) e dos Estados nos Municípios (art. 35, VI, da CF).

Contudo, por ser uma medida de grande impacto político, a intervenção não se apresenta como um mecanismo eficaz para dar maior efetividade à execução contra a Fazenda Pública. Ademais, a mera inclusão do crédito no orçamento não implica o seu pagamento e o não pagamento de precatório incluído no orçamento somente dá ensejo à intervenção, segundo a jurisprudência do STF, se houver recusa voluntária do ente público de adimplir a obrigação (IF-AgR 4979 / PI – PIAUÍ - PUBLIC 25/04/2008).

A Emenda Constitucional n. 62/2009 não trouxe novidades nesse ponto. A intervenção continua sendo uma medida extrema e de implementação improvável no âmbito do procedimento do precatório. Mas isso não é propriamente um problema, pois a intervenção é uma medida de natureza essencialmente política e ao credor interessa, sobretudo, a realização de seu crédito.

Por isso, há pouco interesse prático na intervenção como sanção pelo inadimplemento das obrigações decorrentes da expedição de precatórios, sendo muito mais relevantes as hipóteses de sequestro de dinheiro.

Desde a Constituição de 1934 há previsão para o sequestro de dinheiro em razão do desrespeito à ordem cronológica de apresentação dos precatórios. Mas, o sequestro somente era possível em situações restritas, sendo, na prática, muito raras.

Em regra, a não inclusão de crédito no orçamento do exercício seguinte, mesmo tendo sido o ofício requisitório encaminhado até 1º de julho do ano em curso, não enseja a realização de sequestro da quantia, mas apenas a intervenção, se fosse o caso. Nem mesmo o não pagamento do precatório devidamente previsto no orçamento-programa do exercício seguinte, desde que não houvesse violação da ordem cronológica de sua apresentação, daria ensejo ao sequestro do numerário necessário à quitação do dívida (OJ N. 1 do Pleno do TST).

Até a edição da Emenda Constitucional n. 62/2009 as hipóteses de sequestro eram somente as seguintes:

1ª - no caso de preterição do direito de precedência do credor (art. 100, § 2º, da CRFB/88 e art. 15 da IN n. 32/2007 do TST);

2ª - no caso de não cumprimento das Requisição de Pequeno Valor-RPV (conforme previsto no art. 17, § 2º, da Lei n. 10.259/2001 – Lei dos Juizados Especiais Federais e art. 15, parágrafo único, da IN n. 32/2007, do TST.);

3ª – não pagamento das parcelas previstas no art. 78, caput, do ADCT, conforme regra disposta no § 4º do mesmo artigo.

Numa perspectiva de implementação de medidas tendentes a conferir maior efetividade à execução contra Fazenda Pública, não havia grandes questões a serem levantadas sobre o controle da ordem cronológica dos pagamentos que é feito pelos tribunais (1ª hipótese) e, embora seja possível a preterição de credor pelo ente devedor, os casos não são comuns e, de um modo geral, não se revertem em ganhos importantes de efetividade da execução.

Na segunda hipótese, houve grande resistência das Fazendas Públicas, que alegavam a ausência de previsão constitucional para o sequestro no caso de não cumprimento de RPV's e arguíam a inconstitucionalidade do art. 17 da lei n. 10.259/2001, mas, atualmente a questão está pacificada na Jurisprudência e o próprio TST prevê a possibilidade do sequestro na IN 32/07.

A terceira hipótese é a que oferecia maior dificuldade. Tratavam-se dos precatórios pendentes na data de promulgação da Emenda Constitucional n. 30/2000 e os que decorressem de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, que, segundo dispunha o art. 78 do ADCT, seriam liquidados em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos.

Ocorre que o § 4º do mesmo art. 78 dizia que o Presidente do Tribunal competente deveria, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.

O art. 78 do ADCT ressalvou a aplicabilidade do parcelamento aos créditos de pequeno valor e os de natureza alimentícia. Tal ressalva decorreu do privilégio deferido a tais créditos pelo Constituinte, indicando que deveriam receber tratamento ainda mais favorecido. Entretanto, não houve normatização específica para o pagamento dos créditos alimentícios objeto de precatórios pendentes na data de promulgação da Emenda Constitucional n. 30/2000 ou que decorressem de ações

iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, não enquadráveis nos incisos do art. 86 do ADCT, mas não se podia dar a esses créditos um tratamento pior do que aquele dado aos créditos não alimentícios. Portanto, e na pior das hipóteses, tais créditos deveriam ter sido pagos antes do pagamento das parcelas previstas no art. 78 do ADCT, sob pena de inverter-se o sistema instituído pela Constituição Federal, concedendo aos créditos alimentícios um tratamento desfavorecido em relação aos demais. E foi isso que acabou acontecendo.

A decisão em Agravo Regimental em Reclamação n. 3.844-1 (Ministro Gilmar Mendes) manifestou entendimento de que “ultrapassado o vencimento para o pagamento integral dos décimos do débito [...] justifica-se o sequestro, em conformidade com o disposto no art. 78, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. A decisão proferida nesse Agravo Regimental referia-se à possibilidade de sequestro de renda pública para pagamento de crédito não alimentício cujo parcelamento, nos termos do art. 78 do ADCT, não estava sendo honrado. Como não se poderia admitir um tratamento pior em relação aos créditos alimentícios, abria-se a possibilidade do sequestro de rendas do ente público também nos casos de créditos alimentícios.

As inovações trazidas pela Emenda Constitucional n. 62/2009 apontam para a definição de novas hipóteses de sequestro. O § 6º do art. 100, com a redação dada pela referida emenda, dispõe que poderá ser determinado o sequestro pelo Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda, a requerimento do credor, nos casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do crédito. Assim, somou-se à regra do sequestro no caso de preterição da precedência na ordem cronológica de apresentação dos precatórios também o caso de não alocação no orçamento do valor necessário ao pagamento da dívida.

O art. 97 do ADCT instituiu regime especial de pagamento dos precatórios, embora esse regime esteja recebendo duras críticas por estabelecer parcelamento muito longo e que levará à eternização da dívida no caso dos precatórios de grande valor, o § 10 do citado art. 97

instituiu uma série de sanções para o caso do ente público não realizar a liberação tempestiva dos recursos necessários para a quitação das parcelas. São as seguintes as sanções: sequestro de quantia nas contas de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores (somente até o limite do valor não liberado, ou seja, não implica o pagamento de toda a dívida); declaração contra Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, do direito líquido e certo, autoaplicável e independente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem; o chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa; enquanto perdurar a omissão, a entidade devedora não poderá contrair empréstimo externo ou interno e ficará impedida de receber transferências voluntárias; a União reterá os repasses relativos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, e os depositará nas contas especiais destinada ao pagamento das parcelas do regime especial de resgate dos precatórios.

O regime especial de pagamento previsto no art. 97 do ADCT, inserido pela EC n. 62/2009, absorveu os parcelamentos anteriores, sepultando o debate sobre a possibilidade de sequestro no caso de inadimplementos desses parcelamentos. E, o § 13 do art. 97 do ADCT criou regra restritiva da possibilidade de sequestro, dispondo que:

Enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devedores estiverem realizando pagamentos de precatórios pelo regime especial, não poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inc. II do § 1º e o § 2º deste artigo.

Assim, embora o sequestro seja a medida executiva de maior efetividade no procedimento do precatório, ela continuará sendo aplicável de forma restrita, salvo no caso de Requisições de Pequeno Valor e requisições.

6. CONVÊNIOS E TERMOS DE COOPERAÇÃO MÚTUA

Tendo em vista que o procedimento do precatório não oferece ao Poder Judiciário instrumentos para a efetiva execução das dívidas (no sentido de constrição do patrimônio do devedor) dos entes públicos e que o sequestro é medida de uso restrito, os Juízos Especiais de Conciliação de Precatórios tornaram-se importantes vias de efetividade da cobrança contra a Fazenda Pública, muito embora, esse convênios não sejam viáveis no caso de grandes devedores como o Estado de São Paulo. Ainda assim, pode-se afirmar que os convênios ou Juízos Especiais de Conciliação de Precatórios foram fonte inspiradora do regime especial de pagamento instituído pelo art. 97 do ADTC, inserido pela EC n. 62/2009.

A IN 32/2007 do Tribunal Superior do Trabalho previa a instituição pelos Tribunais Regionais do Trabalho de Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios - JACP com o objetivo precípuo de realizar audiências de conciliação, observada a ordem cronológica dos precatórios e RPV's, para a tentativa de acordo (art. 16, IN 32/07). Com certeza, é da Justiça do Trabalho a maior e mais importante experiência na instalação e funcionamento desses Juízos Especiais de Conciliação de Precatórios.

Segundo dispõe a IN 32 do TST, o JACP deve ser presidido por um Juiz do Trabalho Substituto designado pelo presidente do Tribunal. Essa regra tem em vista questões de competência funcional dos juízes, pois a designação de Juiz Titular de Vara para essa função poderia acarretar questionamentos quanto ao princípio constitucional do Juiz Natural.

Em regra, a conciliação realizada pelo JACP se dá no âmbito dos convênios firmados com os entes públicos. Tais convênios podem prever descontos ou deságios lineares para a quitação dos precatórios. Em contrapartida, os entes públicos se comprometem a depositar mensalmente um determinado valor, em conta vinculada ao JACP, para o resgate dos precatórios e, se for o caso, de Requisições de Pequeno Valor.

Para os entes públicos há a vantagem do planejamento, da quitação progressiva dos precatórios e Requisições de Pequeno Valor,

sem os riscos do sequestro ou de outras consequências. Para os credores, há a óbvia vantagem do recebimento mais rápido de seus créditos.

Há, por certo, problemas na gestão dos convênios. Um exemplo, são os precatórios de grande valor, o convênio pode tornar-se inviável ou “travar”, quando os depósitos mensais não são bastantes para a quitação desse precatórios em tempo razoável. Problema parecido ocorrerá no regime especial de pagamento de precatórios instituído pela EC n. 62/2009, pois os depósitos mensais em conta especial administrada pelo Tribunal de Justiça, por ser pequeno em relação ao montante de dívidas públicas de grandes devedores poderá levar à eternização do obrigação sem a sua efetiva quitação, com prejuízo para os credores.

O art. 97 do ADCT, inserido pela EC n. 62/2009, em seu caput, preservou expressamente os acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação da Emenda Constitucional, prestigiando e reconhecendo a importância desses juízos conciliatórios. Contudo, o regime especial de pagamento instituído pelo mesmo art. deverá reduzir o interesse dos entes públicos pela formalização de convênios no âmbito dos Juízos Especiais de Conciliação de Precatórios.

A experiência dos JACP foi importante porque representou uma mudança de postura dos Tribunais, que passaram a buscar de forma ativa e criativa mecanismos que propiciassem o pagamento de credores de precatórios, mesmo com deságio ou por meio de parcelamentos, diante de uma normatização que é animada pelo espírito da irresponsabilidade do Estado pelo pagamento das dívidas judiciais. Assim, os juízos conciliatórios representaram, a um só tempo, uma via essencial de efetivação dos direitos de credores de precatórios (especialmente no caso de créditos de natureza alimentícia como o são os trabalhistas), um instrumento eficiente de administração dos pagamentos e resolução dos incidentes relativos à tramitação dos precatórios no âmbito do Tribunal, mas também o reconhecimento de que o conjunto de normas constitucionais que definem o sistema do precatório requisitório judicial é vocacionado à inefetividade e à frustração do direito do credor.

7. CONCLUSÃO

Desde a sua origem, mesmo antes de sua constitucionalização a partir da Constituição Federal de 1934, o sistema do precatório requisitório tem como pressuposto a impenhorabilidade dos bens e rendas públicos em razão do princípio da continuidade do serviço público³. Por essa via, sedimentou-se uma tradição no Direito Brasileiro segundo a qual a execução contra a Fazenda Pública definiria apenas um procedimento administrativo de previsão orçamentária do valor devido e de pagamento desse valor por ocasião da execução da peça orçamentária, sem qualquer perturbação da atividade administrativa.

Mas, essa tradição, de algum modo, sinalizou para os agentes públicos que as dívidas judiciais, por não gozarem de medidas coativas de cobrança (constrição de bens) não precisavam ser pagas. É como se houvesse uma “lei de Gerson” presidindo a atividade administrativa quando se tratava de pagar os precatórios judiciais, ou seja, uma lei da vantagem: porque pagar a dívida se a mera inclusão no orçamento não obriga o pagamento. É bem verdade que há insistentes e fundadas alegações de que algumas dívidas (precatórios) com valores astronômicos foram constituídas por meio de fraudes processuais ou outros expedientes igualmente ilícitos. Mas, essa alegação apenas aponta um mecanismo de retroalimentação: a Fazenda Pública sabedora de que não pagará as dívidas judiciais, não constitui e aparelha adequadamente suas procuradorias e ainda, pratica inúmeras ilegalidades geradoras de passivos judiciais gigantescos; com defesas deficientes e mal aparelhadas, a Fazenda Pública é condenada; a falta de estrutura e preparo das procuradorias públicas favorece as fraudes; por fim, o administrador público sente-se legitimado para não pagar as dívidas sob o argumento de que foram constituídas de modo ilegítimo ou questionável.

É evidente que o argumento da existência de precatórios constituídos com base em fraudes processuais não merece ser levado à sério quando se discute o sistema do precatório. Qualquer título

3 Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por esse princípio entende-se que o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar (Di Pietro, 2001).

judicial pode ser constituído com base em fraude, quando uma das partes ou ambas em colúio produzem provas falsas ou praticam outros atos ilícitos no processo, levando a erro o julgador. O que impede a fraude é a atuação diligente das partes em conflito, sem prejuízo, por óbvio, do controle de legalidade que deve ser exercido pelo Juiz. Mas, o Estado não pode ser visto no processo judicial como um incapaz, pois ele é representado por órgãos que deveriam ter capacidade técnica para uma proficiente atuação processual. Por fim, se há precatórios constituídos de modo irregular, deve a Fazenda Pública indicar quais são e buscar a revisão judicial desses títulos, e não fazer disso um mero discurso político pretensamente legitimador de uma conduta de desprezo à lei e às instituições do Poder Judiciário.

Considerando os princípios da continuidade dos serviços públicos, da legalidade e da moralidade, deveria a Fazenda Pública fazer a defesa criteriosa e diligente do Erário em juízo, mas, esgotados os meios legais de defesa e resistência, deveria exemplarmente cumprir as leis e a Constituição Federal, pagando a dívida integralmente no exercício de execução do orçamento em que foi incluído o valor do precatório.

Em uma relação simbiótica com a evolução legislativa do sistema do precatório, desenvolveu-se uma cultura de não cumprimento das decisões judiciais plasmadas nos precatórios, que está na base das soluções legislativas perío, dicamente elaboradas para o equacionamento da crise crônica gerada pelo aumento indefinido da dívida pública decorrente dos precatórios não pagos e do persistente clamor dos credores pela satisfação de seus créditos. Embora desde a Emenda Constitucional n. 20/1998 tenha sido dado tratamento preferencial aos créditos de pequeno valor enquadráveis como Requisições de Pequeno Valor – RPV, todas as inovações posteriores do Constituinte Derivado introduziram no ADCT parcelamentos que traduziam a tensão entre a imoralidade do mero inadimplemento das obrigações e a busca por formulas que desse lastro normativo constitucional para o próprio inadimplemento (redação original do art. 33 do ADCT e Emendas Constitucionais n. 30/2000, n. 37/2002 e n. 62/2009). São fórmulas para não pagar.

Ainda assim, as Fazendas Públicas de muitos Estados e Municípios não pagaram as parcelas dos sucessivos parcelamentos instituídos pelo art. 33 do ADCT em sua redação original e pelas Emendas Constitucionais n. 30/2000 e n. 37/2002, chegando por fim ao regime especial de pagamento instituído pelo art. 97 do ADCT inserido pela EC n. 62/2009.

Todos os parcelamentos deferidos unilateralmente pelo legislador à Fazenda Pública atentam contra os princípios da moralidade e da duração razoável do processo (art. 5º, inc. LXXVIII e art. 37, *caput*, da CRFB/88), inclusive o regime especial de pagamento instituído pelo art. 97 do ADCT inserido pela EC n. 62/2009.

Mesmo com as inovações trazidas pela Emenda Constitucional n. 62/2009, a normatização do sistema do precatório é anacrônica, porque conforma uma regra de inefetividade da jurisdição e sinaliza para a sociedade que o Erário pode se colocar à margem ou à salvo das decisões judiciais que o condenem a pagar quantia certa.

REFERÊNCIAS

PIPES, Richard. Propriedade e liberdade. Tradução de Luiz Guilherme B. Chaves e Carlos Humberto Pimentel Duarte Fonseca. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FARIA, José Eduardo. O direito na economia globalizada. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras Linhas de direito processual civil. 3º vol. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O novo processo civil brasileiro. 23ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1997.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 21ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 20002.

HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

KÜLZER, José Carlos. A contribuição dos princípios para a efetividade do processo de execução na Justiça do Trabalho. São Paulo: LTr, 2008.

GIGLIO, Wagner D. Direito processual do trabalho. 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 13ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

FILHO, Manoel Antônio Teixeira. Curso de direito processual do trabalho. Vol. III, São Paulo: Ltr, 2009.

CARVALHO, Juan Pablo Couto de. Estudo da execução contra a fazenda pública e o erro material como causa de revisão dos precatórios judiciais. Portal de Revistas Eletrônicas da ESMARN, 2010. Disponível em: http://www.esmarn.org.br/revistas/index.php/revista_teste/article/viewFile/252/288. Acesso em: 03 nov. 2010.

SIMIONATO, Manoelle Brasil Soldati. A compensação de precatórios judiciais com créditos tributários. Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina, 2010. Disponível em: <http://www.esmesc.com.br/upload/arquivos/4-1246975203.PDF>. Acesso em: 03 nov. 2005.

DELGADO, José Augusto. Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público. Revista do Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo05.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2010.

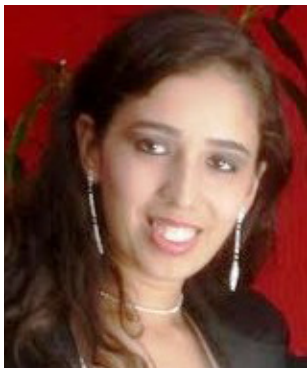
MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito. Escritório Marinoni Advocacia. Disponível em: http://www.professormarinoni.com.br/manage/pub/anexos/20080320041509TUTELA_INIBITORIA_E_TUTELA_DE_REMOCAO_DO_ILICITO.pdf. Acesso em: 06 nov. 2010.

SKINNER, Quentin. As fundações do pensamento político moderno. Tradução de Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. O sistema do precatório. Biblioteca digital jurídica do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/20341/sistema_precatorio.pdf?sequence=1 Acesso em: 29 set. 2010.

FLAKS, Milton. Precatório Judicial na Constituição de 1988. São Paulo: Revista Forense, n. 306.

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA NOVA LEI DO INQUILINATO Nº 12.112/2009



Natália Lemos Mourão

Bacharel em Direito pela Faculdade Interamericana de Porto Velho-Uniron. Aluna da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia.

Sumário

Introdução. 1. Considerações finais. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A temática deste art. versa sobre a “A(In) constitucionalidade da Nova Lei do Inquilinato, Lei n. 12.112/2009 e, sabendo que com a alteração da referida lei, é possível notar que ocorreu uma eventual inconstitucionalidade, tendo em vista que a Lei em referência fere os princípios e garantias fundamentais consagrados na Constituição Federal. Não possibilita desta maneira que o inquilino exerça o seu direito de contraditório e a ampla defesa, bem como não assegura uma existência digna, baseadas nos ditames da justiça social, haja vista que, de acordo com o que se tem propagado no mundo jurídico, é que essa lei visou causar um equilíbrio, mas o que se pode perceber à luz dos princípios e das garantias constitucionais é que essa nova lei acarreta um desequilíbrio em larga escala.

Houve algumas alterações introduzidas pela Lei n. 12.112/2009 que visam à alteração de dispositivos contidos na Lei n. 8.245/91, contudo padecem de sérios vícios de inconstitucionalidade, de tal sorte que não podem ser mantidos sem operar graves prejuízos à ordem jurídica e, por isso que se recorre por intermédio da pessoa competente, para que se possa declarar a inconstitucionalidade da lei, e neste caso, o ente seria o Supremo Tribunal Federal - STF.

De acordo com o art. 59, §1º, IX da Lei n. 12.112/2009, poderá o locador propor a ação de despejo e obter a tutela jurisdicional liminar sem a oitiva do locatário, sempre que a *causa petendi* for o inadimplemento de aluguel ou de acessórios de locação na data aprazada para vencimento, sem que sequer haja necessidade de discorrer sobre um motivo para o despejo. Diante do exposto, não seria este dispositivo inconstitucional?

Com base no art. supra mencionado, conclui-se que poderá o locador propor uma ação de despejo, bem como obtenha a tutela jurisdicional liminar e, ainda, sem a oitiva do locatário, sempre que tiver como causa o inadimplemento do aluguel e acessórios que não tenha sido efetuado o pagamento até o vencimento, sem que haja a necessidade de que o locatário apresente um motivo, o que dificulta a ampla defesa e o contraditório.

É bem sabido que o direito de moradia faz parte do rol dos direitos fundamentais e, como tal, consiste em um direito prestacional, na mesma proporção, em que se é garantido o direito à moradia. O estado, por sua vez, tem a incumbência de promover todos os meios de habitação possível, conforme assegura o art. 23, IX, Constituição Federal.

Não significa dizer que devam ser construídas casas populares, ou ainda que deva ser melhorado o sistema financeiro de habitação, mas tão somente que deve ser o regime jurídico da locação civil, baseados no princípio da dignidade da pessoa humana, do contraditório e a ampla defesa, bem como deve ser assegurada uma existência digna pautada nos ditames da justiça social.

A produção deste artigo se dá em razão da relevante questão social acerca da possível inconstitucionalidade da lei, tendo em vista

a palpitância que causou no universo jurídico as alterações da Lei n. 12.112/2009, uma vez que, em seu art. 59, §1º, IX, viabilizou uma ação de despejo mais célere do que a que estava na redação anterior, não oportunizando sequer que o locatário apresente uma justificativa, não importando o que tenha acontecido, basta que se atrase uma única parcela, sendo ele lançado à sarjeta.

O objeto deste trabalho tem ainda por fito acompanhar a ADI n. 4.366 que tramita no STF, para que deste modo possa contribuir, no sentido de que possa efetivamente comprovar que essa lei não trouxe um equilíbrio, muito pelo contrário, mas desequilíbrio, haja vista a celeridade com a qual se desfaz do locatário, como se fosse um ser desprovido de direitos.

Justiça célere nem sempre é sinônimo de justiça justa, mas sim de uma injustiça disfarçada.

E ainda esta pesquisa objetiva verificar se a Lei n. 12.112/2009 é inconstitucional, haja vista que ela pode ferir princípios e garantias fundamentais, bem como analisar as consequências que as alterações acarretarão ao locatário, uma vez que poderá ser ele despejado assim que atrasar uma única parcela, independente do motivo, e, por derradeiro, caracterizar essas consequências como inconstitucionais.

Analisar, apurar e comprovar com base em princípios e direitos fundamentais que estão consagrados no texto constitucional, bem como fazendo uma profunda análise da ADI n. 4.366, que as alterações dos dispositivos da Lei n. 8.245/91, em especial a alteração do art. 59, §1º, IX, são possíveis de serem inconstitucionais. Tal dispositivo viabilizou o processo de despejo do inquilino, bastando apenas que haja o atraso de uma única parcela, não oportunizando sequer que ele apresente um justo motivo.

E ainda buscou-se no Capítulo I elaborar um breve contexto histórico acerca do instituto das locações, destacando quais foram as leis que deram origem ao contrato, destacando a importância do Direito Romano para a consolidação da locação e fez um levantamento desde o seu surgimento até os dias atuais, ou seja, com a edição da nova lei, isto é, Lei n. 12.112/2009.

Em contrapartida, no Capítulo II, buscou-se fazer um estudo comparativo das alterações da Lei n. 12.112/2009 com a lei anterior n. 8.245/91, bem como procurou demonstrar quais foram as principais alterações no sentido da viabilidade do despejo, do despejo por falta de pagamento dos procedimentos e dos prazos para desocupação do imóvel.

E por derradeiro fez-se, no Capítulo III, uma análise com base em princípios fundamentais com da dignidade da pessoa humana, o princípio do devido processo legal, ampla defesa e contraditório, direitos sociais, bem como a verificação da possibilidade da inconstitucionalidade da lei, tendo por base a análise da ADI n. 4.366 que está tramitando no Supremo Tribunal Federal - SFT.

Para a produção deste artigo, utilizar-se-á o método indutivo, tendo em vista que se trata de um processo de análise pelo qual, partindo de uma informação particular, que foi observada, baseada na vontade geral ou universal que não são inclusas nas partes que foram pesquisadas, motivo este que levam as conclusões serem muito mais extensas do que as primeiras informações que foram obtidas.

E ainda a utilização deste método se dá em virtude de como essa pesquisa se constrói com a formação de um problema. E este, por sua vez, necessita de respostas, bem como de soluções. Isto é, esse estudo consiste na observação e na análise da ADI n. 4.366, por intermédio desse acompanhamento e de levantamento de dados em pesquisas bibliográficas será possível finalmente chegar a uma conclusão.

1. CONSIDERAÇÕES TERMINOLÓGICAS NO TOCANTE AO CONCEITO DO CONTRATO DE LOCAÇÃO E DA PROPRIEDADE

O contrato é um avanço da sociedade, haja vista que a fórmula primitiva era a mais grosseira e violenta, segundo RIOS e RIOS JÚNIOR¹, destacam que:

¹ RIOS, Arthur; RIOS JUNIOR; Arthur. Manual de Direito Imobiliário. 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 44.

A fórmula mais primitiva de justiça é a vingança, e a mais rudimentar do contrato é o roubo. Nos filmes que enfocam os povos primitivos vê-se: quando uma tribo mais forte necessita de alguma coisa, o seu chefe não vai ao chefe da mais fraca para negociar. Na verdade o mais forte ia e tomava do mais fraco. Então os povos primitivos satisfaziam as suas necessidades pela violência e pela falta de respeito aos mais fracos.

Num determinado momento da história, o homem fica mais civilizado e, ao invés de roubar e saquear, passa a fazer trocas e escambos. Até hoje, pelo interior, ainda existe o costume das trocas para satisfazer as diversas necessidades dos homens.

Diante dos saques e roubos acabou por se tornar uma situação insustentável, fazendo com que a sociedade tivesse que evoluir a todo custo, e havendo a ascensão da civilização e neste contexto histórico, foi assim que surgiu a figura do contrato, que DINIZ² conceitua como:

Contrato é o acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes, com o escopo de adquirir, modificar ou ainda extinguir as relações jurídicas de natureza patrimonial.

É o contrato de locação um dos mais utilizados no cotidiano das relações sociais. Para que se tenha uma compreensão da matéria, tipologicamente é o contrato no entendimento de MONTEIRO³: “O contrato de locação, que na terminologia do direito romano se chamava *locatio et conductio*, tem por objeto coisas e serviços. Quer de coisas, quer de serviços, é um dos contratos mais usuais e mais necessários.”, a locação segundo o seu entendimento era universal, englobava coisas

2 DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro – teoria das obrigações contratuais e extracontratuais. 25ª ed. São Paulo. Saraiva, 2009. v.3, p. 19.

3 MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil – direito das obrigações. Atualizado por Carlos Alberto Dabus Maluf e Regina Beatriz Tavares da Silva. 34ª ed. São Paulo: Saraiva: 2003, p. 154.

e serviços, não havia uma separação. Para VENOSA⁴, a locação era conceituada do seguinte modo:

De uma forma geral, a locação dentro do conceito romano tradicional, é um contrato pelo qual um sujeito se compromete, mediante remuneração, a facultar a outro, por certo tempo, o uso e o gozo de uma coisa (locação de coisas), a prestação de um serviço, (locação de serviços); ou executar uma obra (empreitada).

Necessário se faz ainda tecer considerações terminológicas no tocante à locação voltada para o contexto de coisas, segundo FIÚZA⁵: É o contrato pelo qual uma pessoa se obriga a ceder temporariamente a outra o uso e o gozo de coisa infungível, mediante certa remuneração. Tal conceito extraído tem previsão legal no art. 565, do Código Civil, *in verbis*: “Art. 565 – Na locação de coisas, uma das partes se obriga a ceder a outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de coisa não fungível, mediante certa retribuição.”

A locação possui regras particulares, que segundo Gagliano e Pamplona Filho⁶:

É importante registrar, desde já, que por opções políticas, modalidades de locação podem ter regras particulares, caracterizando verdadeiro micro sistema jurídico, entendida na expressão na acepção de um conjunto coerente de regras e princípios, com motivação axiológica própria (o que não decorre apenas da existência de uma legislação especial, mas, sim, de todo um pequeno e complexo sistema, operando a partir de suas próprias diretrizes, ainda que sofrendo a influência e mantendo a comunicação com as regras codificadas).

4 VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil - contratos em espécie. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, v.3, p.146.

5 FIÚZA, César. Curso Completo de Direito Civil. 12ª ed. rev. atual. amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.518.

6 GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo Curso de Direito Civil contratos em espécie. São Paulo: Saraiva, 2008, tomo II, v. VI, pp. 153-54.

Segundo SANTOS⁷: “São características da locação a cessão temporária de uso e gozo da coisa, remuneração, a contratualidade e a presença das partes intervenientes.” Diante dessa conceituação pode-se extrair elementos básicos como: a coisa, a remuneração e o consentimento.

Monteiro⁸ classifica a coisa, contrato e o consentimento das partes, como:

Podem ser objeto de locação todas as coisas móveis. É verdade que a legislação civil se atém mais de perto a locação todas as coisas imóveis, mas não menos certo é que também às móveis, como roupas e talheres, mobílias, filmes cinematográficos, livros, bicicletas e outros veículos, podem ser objeto de locação, aplicando-se-lhes as disposições legais referentes ao aludido contrato. Aliás, são frequentíssimas as locações relativas a tais efeitos.

O segundo elemento do contrato é a remuneração, que é essencial, recebendo a denominação específica de *aluguel* ou *renda*, paga geralmente em dinheiro. É a presença desse elemento que distingue a locação do comodato, pois esta e não aquela, será a relação jurídica, se o uso e gozo da coisa são cedidos a título gratuito.

O último elemento é o consenso das partes, expresso ou tácito. Os contratantes chamam-se de locador ou senhorio e locatário ou inquilino. Algumas vezes são eles denominados também de arrendador e arrendatário, por causa da expressão arrendamento, sinônimo de locação. (grifou-se).

O contrato é o ápice da sociedade, é um marco regulatório, e, para se falar de contratos, foi necessário fazer um contexto histórico. E como se sabe, os povos primitivos, quando queriam possuir algo,

7 SANTOS, Ozeias J. Prática Forense Inquilinato e Condomínio. 11ª ed., s.l.: Vale do Mogi, 2010.

8 MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil – Direito das Obrigações. Atualizado por Carlos Alberto Dabus Maluf e Regina Beatriz Tavares da Silva. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 155.

saqueavam e ainda chegaram ao ponto de que um povo declarava guerra a outro; e, por consequência, o povo vencido perdia as suas propriedades.

RIOS e RIOS JÚNIOR⁹ se manifestam ainda, quando discorrem acerca da função social da propriedade:

Temos a tendência de valorização da posse, quando se fala na “função social da propriedade”. É uma valorização em favor de quem utiliza, quem usa, quem tira ou dá serventia social à propriedade. Não se justifica, pelo Direito Moderno, que alguém seja proprietário simplesmente para especulação. Não se justifica que alguém que tenha algum bem, simplesmente por ter, enquanto outros necessitam da serventia e produção desse bem.

Ora diante da palpitante discussão acerca da função social da propriedade, como poderia ser ela caracterizada? SILVA¹⁰ a caracteriza do seguinte modo:

[...] o caráter absoluto da propriedade, na concepção da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (segundo o qual o seu exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos demais indivíduos o exercício de seus direitos), foi sendo superado pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso do direito, do sistema de limitações negativas e também depois de imposições positivas, deveres e ônus, até chegar à concepção da propriedade como função social, e ainda à concepção da propriedade socialista hoje em crise.

Essa evolução implicou também a superação da concepção da propriedade como direito natural, pois não se há de confundir a faculdade que tem todo indivíduo de chegar a ser sujeito desse direito, que é potencial, como direito

9 RIOS, Arthur; RIOS JUNIOR; Arthur. Manual de Direito Imobiliário. 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 45.

10 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 272.

de propriedade sobre um bem, que existe enquanto é atribuído positivamente a uma pessoa, e é sempre *direito atual* cuja característica é a faculdade de usar, gozar e dispor dos bens, fixada em lei. (grifo do autor.)

A propriedade tem o seu conceito, sujeito às modificações em virtude da evolução da sociedade e da sua realidade jurídica. E, em razão das alterações da Lei n. 12.112/2009¹¹ e da função social da propriedade, visa o contrato de locação buscar um equilíbrio absoluto e que não afronte as garantias e os direitos fundamentais como: o direito à propriedade, à moradia, direitos estes tutelados constitucionalmente.

2. A LEI DO INQUILINATO NOS DIAS ATUAIS - LEI Nº 12.112/2009

Após 18 anos, foi aprovado pelo Congresso Nacional a Nova Lei do Inquilinato, Lei n. 12.112/2009¹², sendo esta uma Lei ordinária, publicada no Diário Oficial da União do dia 09 de Dezembro, alterando deste modo os dispositivos da lei n. 8.245/1991¹³ sobre as locações de imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes.

Ocorre que, de acordo com que se tem discutido no universo jurídico e ainda na imprensa, é que esta lei tem por escopo gerar um maior equilíbrio entre locador e locatário, no sentido de que com essas alterações evitariam situações desagradáveis, bem como haveria uma maior celeridade caso o locador quisesse reaver o seu bem. Com isso seria possível impulsionar investimentos em larga escala no segmento da construção, influenciando ainda na geração de emprego e renda.

Todas essas alterações, fazendo uma rápida leitura, a *prima facie*, parecem ser benéficas, mas com uma análise mais cuidadosa, é

11 BRASIL. Lei n. 12.112/2009, de 09 de dezembro de 2009. Altera a Lei n. 8.245, de 18/10/91, para aperfeiçoar as regras e procedimentos sobre a locação de imóvel urbano.

12 BRASIL. Lei n. 12.112/2009, de 09 de dezembro de 2009. Altera a Lei n. 8.245, de 18/10/91, para aperfeiçoar as regras e procedimentos sobre a locação de imóvel urbano.

13 BRASIL. Lei n. 8.245, de 21 de outubro de 1991. Dispõe sobre a locação e procedimentos a elas pertinentes.

possível perceber que não há equilíbrio algum, uma vez que essa lei se faz eficaz sob o ponto de vista técnico jurídico no que concerne ao locador. Quanto ao locatário até já não foi tão beneficiado assim com essas alterações, essa lei fere inclusive princípios basilares da Constituição tais como o Princípio da dignidade da pessoa humana.

Princípio este assegurado no art. 1º da Constituição Federal¹⁴, e principalmente, foi o inquilino prejudicado no que consiste à ação de despejo em que o seu prazo foi reduzido, deixando o inquilino desprotegido, não lhe possibilitando o contraditório e a ampla defesa, assegurados no art. 5º, inc. LV, da Constituição Federal¹⁵, *in verbis*:

Art. 5º- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, a segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e os recursos a ela inerentes.

Deixando ainda à mercê dos problemas sociais, tais como a falta de moradia, a fome, a miséria, e tantos outros que assolam milhares de pessoas, neste caso, dos inquilinos, vítimas do desequilíbrio da Lei n. 12.112/2009¹⁶, sabendo que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme dispõe o art. 3º, inc. III, do texto Constituição Federal ¹⁷, *in verbis*:

Art. 3º Constituem como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I- construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II- garantir o desenvolvimento nacional

14 BRASIL. Constituição. Brasília: Senado, 1988.

15 Idem.

16 BRASIL. Lei n. 12.112/2009, de 09 de dezembro de 2009. Altera a Lei n. 8.245, de 18/10/91, para aperfeiçoar as regras e procedimentos sobre a locação de imóvel urbano.

17 Idem.

III-erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais

IV-promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, cor, idade e quaisquer outra forma de discriminação.

Tendo em vista o que prescreve a Magna Carta, é possível notar que não há marginalização maior do que a pessoa não ter onde morar. Filia-se à corrente do legislador constituinte que, quando elaborou os direitos sociais, almejava tutelar que o cidadão não poderia ser privado de ter onde morar com a sua família, nem tampouco ser impedido de construir uma casa, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros.

E ainda, o direito à moradia, assim como os demais direitos sociais, objetiva tão somente a obter uma moradia digna e adequada, bem como se revela como um direito que deve ser obtido por via positiva do Estado.

O ordenamento jurídico da propriedade tem por fundamento a Constituição, em outras palavras, significa dizer que a Constituição garante efetivamente a propriedade, desde que esta atenda a sua função precípua, isto é, que atenda a sua função social.

Fazendo uma leitura mais acentuada, pode-se notar que nos princípios constitucionais, principalmente no que discorre acerca da propriedade, não pode ser ela considerada como um direito individual, nem tampouco ser considerada como instituição só de direito privado.

Por esta razão deveria ser a propriedade caracterizada como uma mera instituição de cunho econômico, como assegura o art. 170, da Constituição Federal¹⁸, *in verbis*, que:

Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I- soberania nacional;

II- propriedade privada;

18 BRASIL. Constituição. Brasília: Senado, 1988.

III- função social da propriedade;

IV- [...]

Muito embora seja a propriedade tida como direito individual, não pode mais ser a propriedade analisada sob essa ótica, como um direito eminentemente individual, uma vez que pode ser o seu conceito relativizado. E desta maneira pode se chegar à conclusão de que os princípios de ordem econômica, estando preordenados, chegam à consecução do seu fim, que consiste tão somente em assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Assim sendo, a função social fica vinculada a consecução daquele princípio.

Atualmente muito se tem falado acerca da Constitucionalização do Direito Civil. Deve-se entender que esse instituto está voltado no sentido de que as normas do Direito Civil devem ser analisadas à luz dos princípios e dos valores então consagrados pela Carta Constitucional. O que não necessariamente significa dizer que apenas as normas do Direito Civil devem ter uma leitura constitucionalizada, mas também todas as demais normas do ordenamento jurídico, sejam elas do Direito Público ou Privado. Somente deste modo, pode-se com toda propriedade afirmar que existe um verdadeiro Estado de Direito, uma vez que possui a Constituição Federal como uma base hermenêutica. Em outras palavras seria o mesmo que dizer que a interpretação de qualquer norma deve ser avaliada e ser adequada aos princípios e valores constitucionais.

E diante do exposto, não se diga que a Constituição é o centro do sistema juscivilístico, e sem maiores discussões. É a Constituição o centro do ordenamento jurídico como um todo. É, pois, a partir dela que se devem ler todas as normas infraconstitucionais. E ainda assegura o art. 70 do Código Civil¹⁹, *in verbis*, que: “Art. 70 – O domicílio da pessoa natural é o lugar onde estabelece a sua residência com o ânimo definitivo.”

Residência remete-nos à ideia de moradia, e o direito à moradia por sua vez significa ter o direito de ocupar um lugar como

19 BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Institui o Código Civil.

sua residência, seja uma casa, apartamento, enfim um lugar para que o indivíduo possa habitar.

E quando se fala em morar, pode se encontrar uma ideia primordial da *habitualidade*, ou ainda do *permanecer ocupando* o que possui uma correlação também com o *residir* e quem sabe ainda *habitar*, tendo, por conseguinte, a mesma conotação de permanecer ocupando um mesmo lugar permanentemente, ou por mais provisório que seja.

Não se objetiva com estes comentários que o direito à moradia seja efetivamente o direito a casa própria, longe disso. Mas quer que ao menos sejam cumpridos os preceitos constitucionais, tal como quer que se garanta um teto onde todos possam abrigar a sua família. Exige-se ainda que seja uma habitação de condições adequadas de higiene e conforto de tal sorte que preserve a intimidade pessoal e familiar.

Isto posto, a resposta que se reputa correta, porém leva em consideração o papel que é exercido pelo Código Civil, lido, porém, sob um enfoque constitucional. Em função do que prescreve o art. 70 do Código Civil ²⁰, o despejo do locatário é inválido, e sendo inválido afronta radicalmente o princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez consagrado no art. 1º, III, da Constituição Federal. Esta sim é uma visão correta do problema, numa ótica constitucionalizada do Direito Civil. Isso é o que se pode chamar de Direito Civil – Constitucional.

E assim, deverão todos os problemas do nosso ordenamento jurídico serem solucionados? Deve-se, ter cautela, porém, que, em nome da dignidade da pessoa humana, do interesse público ou da função social de algum instituto, não se admitir intervenções arbitrárias no domínio da autonomia privada, tais como no modo de liberdade de agir do indivíduo e empreender, além de outros princípios assegurados constitucionalmente: de ter, pensar, expressar, ir, vir, de fazer o que se quer, desde que não esteja em contrariedade com os bons costumes e com a lei. Ocorre que não se pode lançar mão de garantias constitucionais que, na realidade consiste em verdadeiros valores essenciais e que em virtude de outros valores que, talvez tão ou mais caros, porque foram gradativamente historicamente, e claro de

20 BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Institui o Código Civil.

acordo com a evolução as sociedade, foram pouco a pouco inseridos no ordenamento jurídico para compor o modelo de sociedade ideal, ou pelo menos deveria ser ideal. Por isso que há essa preocupação excessiva no concernente a cautela de que tudo seja analisado com bom senso e com ética.

Quanto ao que diz respeito ao campo das alterações, uma das mais graves, e que afronta está localizada no dispositivo 59, §1º, IX, da Lei n. 12.112/2009²¹, *in verbis*, discorrendo acerca da ação de despejo:

Art.59. Com as modificações constantes deste capítulo, as ações de despejo terão o rito ordinário.

§1º Conceder-se-á liminar para a desocupação em quinze dias, independentemente da audiência da parte contrária e desde que prestada a caução no valor equivalente a três meses de aluguel, nas ações que tiverem por fundamento exclusivo:

IX – a falta de pagamento de aluguel e acessórios da locação no vencimento, estando o contrato desprovido de qualquer das garantias previstas no art. 37, por não ter sido contratada ou em caso de ou o pedido de exoneração dela, independente de motivo.

Pode-se perceber que, neste dispositivo, se observa a celeridade da ação de despejo, independente do motivo, sem que haja a necessidade da citação da parte contrária.

Observa-se que RIOS e RIOS JÚNIOR²² se expressam desta maneira: “A primeira alteração do presente dispositivo de autorizar a ação de despejo também pela falta de pagamento do aluguel provisório (art. 68, II e art. 74 §4º) e de diferença de aluguéis (art.73).”

Ocorre que o legislador teve um posicionamento infeliz, haja vista que ele não possibilitou a ampla defesa e o contraditório

21 Lei do Inquilinato com alterações da Lei n. 12.112/2009 publicada no DOU do dia 10/12/2009 com vigência a partir do dia 23/01/2010.

22 RIOS, Arthur; RIOS JÚNIOR; Arthur. Manual de Direito Imobiliário. 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 310.

consagrado no seu art. 5º, LV na Constituição Federal²³.

Pode-se observar que MORAES²⁴ se expressa da seguinte maneira: “O devido processo legal tem como corolários a ampla defesa e o contraditório, que deverão ser assegurados aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral”.

Ora ampla defesa e o contraditório é assegurado a todos, e isso é um dispositivo constitucional, não se pode simplesmente elaborar uma lei que veda expressamente um dispositivo constitucional sob pena de ser caracterizada como inconstitucional.

De acordo com BARBOSA²⁵ que se posiciona no seguinte sentido:

Onde se estabelece uma Constituição, com delimitação da autoridade para cada um dos grandes poderes do Estado, é claro que estes não podem ultrapassar essa autoridade, sem incorrer em incompetência, o que em direito equivale a cair em nulidade.

Isto é, quando se fala que a República Federativa do Brasil é um verdadeiro Estado Democrático de Direito, significa dizer que as garantias e os seus fundamentos constitucionais devem ser efetivamente respeitados, ou seja, não podem ser os direitos das pessoas violados.

A doutrina busca mecanismos, segundo SILVA²⁶: “Superar o caráter abstrato e incompleto das normas definidoras de direitos sociais ainda concebidas como programáticas, a fim de possibilitar a sua conclusão prática.”

Por isso que não há mais necessidade de se criar normas em nosso ordenamento jurídico, tendo em vista a sua imensidão, o que se deve ter em mente, é que os grandes juristas e legisladores devem se preocupar efetivamente em não só em interpretar normas, deve-se

23 BRASIL. Constituição. Brasília: Senado, 1988.

24 MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 23ª ed. Atlas, 2008. p. 105.

25 BARBOSA, Rui. Atos Inconstitucionais. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama, 1ª ed. São Paulo: Russel, 2003, p. 40.

26 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros, 2003, p. 140.

sim, ater-se ao fato de respeitar os princípios e as garantias e direitos fundamentais, uma vez que possuem estes aplicabilidade imediata.

Razão pela qual se deve lembrar que no art. 16 da Declaração de 1789: “Não tem Constituição a sociedade em que não estiver assegurada a garantia dos direitos (fundamentais), nem determinada a separação dos poderes”.

De acordo com o jurista FERREIRA FILHO²⁷:

Há uma nítida vinculação entre a Constituição verdadeira e a proteção dos direitos fundamentais: Tal vinculação persiste embora, outras preocupações tenham alargado o campo da Constituição, tornando-a, além de ordenamento do Poder, também um grande plano de ação econômica e social.

Assim, a lei de locações destina-se a regular locações de bem móveis urbanos, ressalta-se ainda que a constatação da difícil situação no mercado imobiliário, bem como se verifica também a difícil relação entre locador e locatário.

Segundo FARIAS e LOIOLA²⁸: “A Nova Lei do Inquilinato atualiza as relações entre locadores e inquilinos, adequando o texto da lei ao Novo Código Civil (Lei n. 10.406/02), às mudanças no Código do Processo Civil (Lei n. 5.869/73) e a jurisprudência dos últimos 18 anos.”

E ainda para que tenha uma visão mais ampla da relação conflituosa entre locador e locatário, foi publicado no site do STJ²⁹ um artigo: “Locador e locatário uma mina de desentendimentos judiciais.”

Do reajuste do aluguel à conservação do imóvel alugado, da falta de pagamento dos impostos, e condomínio às brigas de vizinhos, tudo é motivo para que a conflituosa

27 FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 294.

28 FARIAS, Thélío Queiroz; LOIOLA, Antônio Arnaldo L. de. Nova Lei do Inquilinato comentada – Lei n. 12.112/2009. 1ª ed. CL EDIJUR: São Paulo, 2010, pp. 9-10.

29 <http://www.stj.gov.br/porta/stj/objeto/texto/impressao.wsp?tmp.estilo=&tmp.area=398&tmp.texto=94172>. Acesso em 19 de abril de 2010.

relação entre locador e locatário deságue na Justiça. Quase um terço (28, 25%) dos imóveis do Distrito Federal são alugados, o maior índice do país. Em seguida vem Goiás, com 21, 43% e São Paulo 20, 02% Esses números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam o potencial de discórdias proprietários de imóveis e seus moradores.

Na lei n. 8.245/91³⁰, segundo VENOSA³¹, havia uma relação aflitiva entre locador e locatário: “Tantas mordças impostas aos proprietários, enaltecendo aparente direito dos inquilinos”.

O IDELOS – Instituto Brasileiro de Defesa dos Lojistas de Shopping, requerente da ADI n. 4.366³² alega que a norma atacada ofende os princípios da dignidade da pessoa humana, da ampla defesa, e da ordem econômica.

No entanto, teve a referida ADI n. 4.366³³, o seu segmento negado em virtude da Requerente não possuir legitimidade *ad causa*, como se manifesta a Ministra do STF Ellen Graice, em despacho dado no dia 02 de março de 2010:

O Estatuto Social juntado nos autos (fls. 25-41), define o requerente como uma associação, pessoa jurídica do Direito Privado, que por fins econômicos não possui fins econômicos (arts. 44, I, e 53, *caput*, do Código Civil.) Verifico ainda, ter a Idelos a finalidade de prestar “defesa, orientação, e apoio aos Lojistas de Shopping, na sua acepção mais ampla, representando nas relações de qualquer espécie

30 BRASIL. Lei n. 8.245, de 21 de outubro de 1991. Dispõe sobre a locação e procedimentos a elas pertinentes.

31 VENOSA, Sílvio de Salvo. Lei do Inquilinato Comentada. São Paulo: Atlas, 2003, p. 22.

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inconstitucionalidade. ADI n. 4.366. Instituto Brasileiro de Defesa dos Lojistas de Shopping – IDELOS (Requerente). Presidente da República (Requerido). Relatora Ministra Ellen Graice. Brasília. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>> Acesso em: 02 de março de 2010.

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inconstitucionalidade. ADI n. 4.366. Instituto Brasileiro de Defesa dos Lojistas de Shopping – IDELOS (Requerente). Presidente da República (Requerido). Relatora Ministra Ellen Graice. Brasília. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>> Acesso em: 02 de março de 2010.

(art. 1º§1º). O mencionado documento também indica uma série de outros objetivos e atividades que confirmam o propósito básico que motivou a constituição da pessoa jurídica requerente, qual seja a atuação em prol de todo e qualquer interesse de lojistas de “*shopping centers*”.

E ainda verifica ausência de legitimidade no sentido de que:

Verifica-se, deste modo, de que o requerente, não obstante tenha sido idealizado para servir aos mais variados interesses dos proprietários de lojas de *shopping centers*, não é fruto de movimento associativo levado a efeito por estes últimos, não possuindo, como membros exclusivos, representante de uma classe dedicada a uma determinada atividade econômica ou profissional. Faltalhe, portanto, a necessária representatividade para que se possa ser caracterizado como uma entidade referida no art.. 103, IX, da Carta Magna.

Ocorre que, mesmo com a edição da Lei n. 12.112/2009³⁴, alterando os dispositivos da lei anterior, não conseguiu alcançar o equilíbrio almejado, muito pelo contrário acarretou um desequilíbrio muito maior, e ainda não só causou um desequilíbrio como afrontou princípios graves, objeto este da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No ordenamento jurídico atual em que a sociedade vive, é pouco provável que nenhum tema mereça mais atenção do que o inquilinato, uma vez que é um assunto que gera muita polêmica, haja vista a necessidade das pessoas precisarem ter um lugar para morar com condições dignas e favoráveis de sobrevivência.

O objetivo deste trabalho monográfico não foi em momento algum esgotar o tema, em virtude da sua dimensão e natureza, e até porque acredita-se profundamente que tal ideal seria utópica e um tanto

34 BRASIL. Lei n. 12.112/2009, de 09 de dezembro de 2009. Altera a Lei n. 8.245, de 18/10/91, para aperfeiçoar as regras e procedimentos sobre a locação de imóvel urbano.

quanto inatingível, tendo em vista de que, com certeza, virão novos comentários por juristas renomados acerca da Lei n. 12.112/2009, e quem sabe até a interposição de uma nova ADIN.

Ainda o que se buscou principalmente nesta monografia foi lançar algumas dúvidas e questionamentos para que se fomente o debate.

Mostra-se extremamente árduo fazer uma avaliação do momento atual, mas vislumbrou fazer um breve contexto histórico acerca do instituto do inquilinato, isto é, que durante uma avalanche de acontecimentos, que teve o seu surgimento no Direito Romano, sendo posteriormente regulado pelo Código Civil de 1916, passando algum tempo depois a ser regulado por inúmeras leis, sendo estas revogadas de acordo com a evolução da sociedade, e que, por conseguinte, sendo regulado pela Lei n. 8.245/91, e ainda teve a sua regulação fundamentada no Código Civil de 2002, e por derradeiro sendo atualmente disciplinada pela Lei n. 8.245/91 e que sofreu alterações decorrentes da Lei n. 12.112/2009, que gerou uma ADIN n. 4.366, em virtude da sua possível inconstitucionalidade, em seu art. 59, §1º, inc. IX, da lei citada por afrontar radicalmente dispositivos e princípios fundamentais ao ser humano.

E foi, por isso, que se tornou uma tarefa árdua e muito complexa de se contextualizar historicamente o instituto da locação, uma vez que difícil se faz de visualizar as suas futuras repercussões no âmbito de questões que versem sobre os direitos sociais e, principalmente, que afrontem tão gravemente princípios como o da dignidade da pessoa humana, princípio norteador da Constituição Federal e de todas as demais relações jurídicas independente de sua seara.

Diante da dificuldade de regular as relações privadas, muito se fala em direito civil constitucionalizado, pois, ainda com base no assunto em tela, verifica-se a dificuldade de modelar a sociedade civil, segundo valores tais como: *igualdade*, *liberdade*, ou ainda da *fraternidade* que eram fortemente aclamados na Revolução Francesa. Infelizmente, na atualidade, em vez de valores assim, adota-se a singularidade das relações em que apenas um único indivíduo se sobressai com sucesso, isto é, a sua pretensão se faz atendida. Invés dessa tal singularidade, deveria adotar-se uma flexibilidade, uma

adaptação, uma maior permissividade, em outras palavras, o que deveria se adotar seria uma maior amplitude das negociações e que finalmente fosse deixado de lado as diferenças humanas. Diante do exposto, resta uma dúvida: seria essa situação a constitucionalização do Direito Civil? ou ainda, a civilização do Direito Constitucional?

Enfim, ao certo não se sabe, mas o que realmente se sabe é que as leis devem ser criadas em consonância com a Constituição Federal, sempre respeitando os direitos e os limites estabelecidos pelos princípios fundamentais, haja vista que os legisladores não precisam criar mais leis para o ordenamento jurídico, o que se precisa é cumprir as leis já existentes e interpretá-las da melhor maneira possível e principalmente colocá-las em prática, inclusive os direitos fundamentais que possuem a aplicação imediata.

E ainda devem os legisladores deixar de se preocupar com a celeridade de uma demanda judicial, o que eles devem realmente se preocupar é com a efetividade da justiça, ou melhor, devem se preocupar com a materialização de uma *justiça justa*, bem como seja essa *justiça justa* aplicada para todos, para que, por sua vez esteja em equilíbrio com o princípio da isonomia. Afinal de contas todos são iguais perante a lei e, que a propósito, também está a isonomia, resguardada no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal.

Deve principalmente buscar saber, se as partes realmente estão satisfeitas com que lhe foi provido, é necessário ainda fazer uma distribuição equilibrada da justiça, pois essa celeridade tão elogiada pelos Tribunais tem colocado muitas pessoas na rua, e que, na maioria das vezes, de maneira injusta, estando essas pessoas no caos das ruas, avenidas, cidades e grandes metrópoles, estando à mercê da sociedade, tornando-se marginalizadas e vitimizadas por uma celeridade exacerbada. E, no caso do inquilino, este terá a oportunidade do contraditório, mas essa oportunidade virá em um momento tardio, ousar-se-ia em dizer que em um momento absolutamente desnecessário, pois a manifestação de sua defesa só será viabilizada depois que já foi despejado, ou seja, logo após a humilhação e o constrangimento de ter sido despejado e ter tido a sua vida tão exposta. Não é de se impressionar que o inquilino não queira mais argumentar alguma coisa, pois qualquer argumento ficaria

preso em sua garganta e também se sentiria mais humilhado, pois absolutamente estaria brigando por um imóvel que não é seu, sentindo-se desamparado e, portanto, menos digno.

O processo deve sim ser célere, mas importante se faz que a demanda seja analisada com o cuidado e atenção que o caso requer, principalmente quando o assunto em questão é de direitos sociais quando este direito social é o direito de moradia, pois não há nada mais degradante do que a pessoa não ter onde morar e ainda mais se a pessoa tem uma família e se sente mais impotente quando deixa os idosos, crianças e entes que sofrem de doenças graves expostos ao sol, chuva, vento, doenças, sujeira, fome, miséria, drogas, prostituição e outros problemas que estão aos montes nas ruas.

Sabe-se que os tribunais têm muitas demandas judiciais, mas deve parar para pensar que nem todas as demandas estão reunidas, uma vez que as pessoas já estão desacreditadas da justiça, por isso acabam por não ingressar com uma ação, e essa situação se dá em razão dos litigantes não se sentirem satisfeitos com que lhes foram providos.

Em suma, conclui-se que a intenção do legislador pode até ter sido muito boa, isto é, fazendo uma análise com muita cautela, é possível concluir que ele queria criar uma relação equilibrada entre locador e locatário, haja vista que, com a lei anterior que era uma lei muito paternalista em relação ao inquilino, criando para o locador uma dificuldade da retomada do imóvel. Fato este que fazia com que o locador fosse obrigado a conviver com inquilinos que agissem de má-fé, ou seja, com os devedores profissionais.

No entanto, esqueceu o legislador de que também há bons inquilinos e que sempre pagam os seus aluguéis em dia e que, quando atrasarem uma única parcela, serão despejados, não sabendo que nem sempre as pessoas deixam de pagar porque quer, mas sim porque existe um justo motivo pelo tal atraso, a razão pela qual não lhe permitiu que pudessem pagar, seja por doença na família, morte, desemprego e dentre tantos outros motivos que possam desfalar a situação financeira de um indivíduo. E, com advento desta lei, ele inviabilizou para estas pessoas a ampla defesa e contraditório, e ainda sim não foi esta lei declarada inconstitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Rui. Atos Inconstitucionais. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama, 1ª ed. São Paulo: Russel, 2003.

BRASIL. Constituição. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.245, de 21 de outubro de 1991. Dispõe sobre a locação e procedimentos a elas pertinentes.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Institui o Código Civil.

BRASIL. Lei n. 12.112/2009, de 09 de dezembro de 2009. Altera a Lei n. 8.245, de 18/10/91, para aperfeiçoar as regras e procedimentos sobre a locação de imóvel urbano.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro – teoria das obrigações contratuais e extracontratuais. 25ª ed. São Paulo. Saraiva, 2009, v.3.

FARIAS, Thélío Queiroz; LOIOLA, Antônio Arneldo L. de. Nova Lei do Inquilinato comentada – Lei n. 12.112/2009. 1ª ed. CL EDIJUR: São Paulo, 2010.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIUZA, César. Curso Completo de Direito Civil. 12ª ed. rev. atual. amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo Curso de Direito Civil contratos em espécie. São Paulo: Saraiva, 2008, tomo II, v. VI.

http://www.stj.gov.br/portal_stj/objeto/texto/impressao.wsp?tmp.estilo=&tmp.area=398&tmp.texto=94172. Acesso em 19 de abril de 2010.

Lei do Inquilinato com alterações da Lei n. 12.112/2009 publicada no DOU do dia 10/12/2009 com vigência a partir do dia 23/01/2010.

MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil – direito das obrigações. Atualizado por Carlos Alberto Dabus Maluf e Regina Beatriz Tavares da Silva. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 23^a ed. Atlas, 2008.

RIOS, Arthur; RIOS JUNIOR; Arthur. Manual de Direito Imobiliário. 4^a ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SANTOS, Ozeias J. Prática Forense inquilinato e condomínio. 11^a ed., s.l: Vale do Mogi, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32^a ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros, 2003.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil - contratos em espécie. 5^a ed. São Paulo: Atlas, 2005, v.3.

A CAPACITAÇÃO DE MAGISTRADOS EM GESTÃO APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004



Shikou Sadahiro

Sumário

1. Introdução. 2. O Poder do Estado. 3. Da tripartição de Poderes. 4. Poder Judiciário. 5. O juiz e o exercício do poder. 6. Administração judiciária. 7. Mudanças no Judiciário e o papel do juiz-líder. 8. O juiz e a ética. 9. Capacitação de magistrados - Concurso Público - Escolas de Magistraturas. 10. Conclusão. 11. Referências bibliográficas.

1 – INTRODUÇÃO

A capacitação de magistrados em gestão tem sido tema constante em diversos eventos promovidos pelos Tribunais, em especial após a criação do Conselho Nacional de Justiça por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004.

Nunca se debateu tanto a questão da gestão no âmbito do Poder Judiciário como agora. A Emenda Constitucional n. 45/2004 impôs um novo modelo de atuação dos magistrados e dos Tribunais, na busca da eficiência e eficácia da prestação jurisdicional.

Na tentativa de combater a morosidade, ficou estabelecido o princípio da razoável duração do processo. Na ânsia de obter uma prestação jurisdicional de qualidade, atingiu-se diretamente a figura do juiz, preconizando-se a necessidade de formação continuada do magistrado, ressaltando-se o desempenho, a produtividade, a presteza no exercício da jurisdição, a assiduidade e aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento.

Mas afinal, cabe ao magistrado gerir a sua serventia? Os juízes não teriam feito concurso público apenas para exercer a atividade jurisdicional? Haveria obrigatoriedade de frequentar cursos de capacitação na escola de magistratura?

Essas são questões ainda frequentes no âmbito da magistratura. Ainda se repete a mesma frase: “juízes foram preparados para julgar, não para administrar”.

As escolas de magistratura ainda trilham caminhos espinhosos na tentativa de encontrar o projeto pedagógico ideal para capacitar os juízes, visando a atender os anseios de uma sociedade que não tolera mais a morosidade do Poder Judiciário, mesmo que surjam alguns raros tribunais que se destacam pela excelência no enfrentamento das demandas. Dúvidas não são poucas nessas escolas judiciais, porém algumas certezas começam a se delinear.

Quebrar resistências, mudar, inovar, liderar, agir, crescer, ser eficiente, ser eficaz, ter qualidade, são algumas das palavras de ordem muito pronunciadas na atualidade. E como se insere a ética nesse contexto? Que entrelaçamento é possível realizar entre gestão e ética?

A pesquisa focará a figura do juiz; a sua importância constitucional, especialmente no Poder Judiciário; o exercício desse poder estatal; a necessidade da administração judiciária e se seria um dever ou faculdade do magistrado realizar atos de gestão; o juiz-líder; a ética que deve ficar impregnada na atuação do magistrado; a capacitação dos magistrados, bem como o problema de seleção dos novos juízes; e o desafio das escolas judiciais.

Todas as reflexões não teriam utilidade se efetivamente a preocupação não fosse a melhoria do Poder Judiciário, com um olhar crítico sobre os deveres do cargo de juiz, conforme a Carta Política de 1988 e a Emenda Constitucional n. 45/2004.

2. O PODER DO ESTADO

O Poder é um fenômeno que está presente em toda vida comunitária, mesmo nas sociedades mais primitivas. É uma manifestação inerente aos laços associativos do ser humano. Ele exala a ideia de energia, força e capacidade.

Em qualquer estrutura social, é natural que exista o poder para preservar um objetivo e manter a existência desse próprio grupo.

Nas palavras de Kildare Gonçalves Carvalho¹, “o poder consiste, assim, na capacidade de que é dotado um indivíduo ou um grupo social de limitar as alternativas de comportamento de outro indivíduo ou grupo social, visando a objetivo próprio”.

Paulo Bonavides² ressalta o poder como elemento essencial constitutivo do Estado e define que ele “representa sumariamente aquela energia básica que anima a existência de uma comunidade humana num determinado território, conservando-a unida, coesa e solidária”.

Inegável que essa submissão dos integrantes do grupo social ao comando de um indivíduo ou indivíduos só se justifica se houver, mesmo que implicitamente, um objetivo. Georges Burdeau³ confirma tal assertiva ao dizer que “em toda sociedade, as relações entre seus membros se estabelecem segundo um objetivo que lhe é próprio”.

O grau de consentimento irá refletir na legitimidade do poder que está sendo exercido. Haverá maior legitimidade se o consentimento for elevado e quanto mais legitimidade, maior será a autoridade.

1 CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p.125.

2 BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 115.

3 BURDEAU, Georges. O Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.3.

Conforme Paulo Bonavides⁴, “onde porém o consentimento social for fraco, a autoridade refletirá essa fraqueza; onde for forte, a autoridade se achará robustecida”.

É essencial que haja confiança nessa relação que envolve comando e obediência, pois a eficácia e durabilidade de uma ordem política dependem do grau de confiança que tenham os governados.

Com extrema precisão, adverte Cláudio Pacheco⁵:

Em verdade, o Estado precisa vitalmente da colaboração de seus cidadãos, tanto quanto estes precisam da proteção e da organização do Estado. A espontânea submissão do povo, a alta frequência com que o povo se submete à ação e às determinações do poder, a geral obediência com que todos os súditos acatam as leis e as ordens da autoridade, certamente configuram a quase-totalidade do conteúdo de eficiência do atributo de mando da entidade estatal.

(...) O uso da força sem consentimento é tirania; e os governos que assim a exercem não têm consistência moral nem jurídica para se imporem ao respeito dos cidadãos.

(...) Do uso consentido da força, ou seja, do poder reconhecido como coisa exercida legítima e legalmente, dentro de princípios de moral e de justiça, que o habilitem a exigir obediência e a ser aceito mesmo pelos poucos que porventura com ele não estejam de acordo, é que emana o conceito de “autoridade”.

(...) Eis porque só há “poder”, na expressão jurídico-social do termo, quando a força exercida por ele é consentida, ou seja, é aceita como um elemento de proteção e usada para garantir direitos legalmente reconhecidos. E o poder só se reveste de “autoridade”, quando se funda em princípios legais, morais e de justiça.

4 BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p.116.

5 PACHECO, Cláudio. Novo Tratado das Constituições Brasileiras. V. 1. São Paulo: Saraiva, 1990, pp. 2-3, 6-7.

Nesse pensar, constitui grave erro de um indivíduo que detém o poder estatal achar que poderá fazer uso dele como bem lhe aprouver. Mais grave é esse indivíduo raciocinar que pelo fato de ter galgado a esse “status” de comandar não possui qualquer compromisso com a sociedade, sentindo-se acima do bem e do mal, e como se pudesse utilizar todo o aparato estatal para cometer arbitrariedades.

Não se pode esquecer o real objetivo de se viver em uma sociedade organizada, na lição consagrada por Jorge Miranda⁶:

Mas o Estado não existe em si ou por si; existe para resolver problemas da sociedade, quotidianamente; existe para garantir segurança, fazer justiça, promover a comunicação entre os homens, dar-lhes paz e bem-estar e progresso. É um poder de decisão no momento presente, de escolher entre opções diversas, de praticar os actos pelos quais satisfaz pretensões generalizadas ou individualizadas das pessoas e dos grupos. É autoridade e é serviço.

O poder estatal pertence ao povo, apenas o seu exercício é que se realiza por meio de órgãos estatais. Os indivíduos que concretizam o poder estatal estão apenas investidos da missão de dar vida aos objetivos da sociedade organizada.

3- DA TRIPARTIÇÃO DE PODERES

Filósofos antigos, como Platão e Aristóteles, já defendiam a ideia de limitar o poder de governantes. Mas é no século XVIII, na obra “O Espírito das Leis”, que Montesquieu sistematizou a fórmula teórica de separação dos poderes.

Realizando comentários sobre o legado desse pensador francês, Cláudio Pacheco⁷ sustenta:

6 MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.117.

7 PACHECO, Cláudio. Op. cit., p.290.

As ideias de Montesquieu são enobrecidas pela sua cogitação essencial de prover à liberdade dos cidadãos. Assinala-se mesmo que toda a sua demonstração gira em redor dessa ideia principal de liberalização. Ao seu ver, como diz Carré de Malberg, a separação de poderes teria a utilidade primordial de proporcionar a garantia de que cada um dos poderes seria exercido legalmente. A sua doutrina tende essencialmente ao sistema do “Estado de Direito”.

Mas é preciso pontuar que o poder é uno. Nas lições de Sahid Maluf⁸, “melhor será falar-se em ‘separação de funções’. A divisão é formal, não substancial. O poder é um só; o que se triparte em órgãos distintos é o seu exercício”.

Nesse mesmo sentido, Pedro Lenza⁹ corrobora tal pensamento e adverte para o princípio da indelegabilidade de atribuições:

Todos os atos praticados pelo Estado decorrem de um só Poder, uno e indivisível. Esses atos adquirem diversas formas, através do exercício das diversas funções pelos diferentes órgãos. (...) As atribuições asseguradas não poderão ser delegadas de um Poder (órgão) a outro. Trata-se do princípio da indelegabilidade de atribuições. Um órgão só poderá exercer atribuições de outro, ou da natureza típica de outro, quando houver expressa previsão (e aí surgem as funções atípicas) e, diretamente, quando houver delegação por parte do poder constituinte originário, como, por exemplo, ocorre com as leis delegadas do art. 68, cuja atribuição é delegada pelo Legislativo ao Executivo.

Os Poderes (órgãos) são independentes entre si e atuam no sistema de freios e contrapesos (“checks and balances”). Deve haver um equilíbrio entre os Poderes, com fiscalização recíproca.

8 MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 227.

9 LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 339-340.

Relevante destacar que a Constituição Federal de 1988 consagra a atribuição das funções estatais aos três Poderes do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário¹⁰, estabelecendo essa tripartição como cláusula pétrea¹¹.

Alexandre de Moraes¹² destaca a importância do Poder Judiciário, pois sua função não é apenas de administrar a Justiça, mas sim exercer o papel de verdadeiro guardião da Constituição Federal, preservando os princípios da legalidade e igualdade, sem os quais os demais tornariam-se vazios.

Cresce no cenário nacional a importância do Poder Judiciário, seja pela exposição mais acentuada na mídia, seja pelo volume das decisões que influenciam o dia a dia dos cidadãos.

Não é por acaso que se vê a crescente cobrança de mudanças no Poder Judiciário, justamente pela mesma proporção em que se observa a abertura e transparência que esse poder vem sofrendo ao longo do tempo, antes tão hermético.

4- PODER JUDICIÁRIO

A função típica do Poder Judiciário é o exercício da atividade jurisdicional.

10 Art. 2º- São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

11 Art. 60- A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.[grifamos]

12 MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.460.

No particular, colhe-se as lições de Moacyr Amaral Santos¹³:

Consiste no poder de atuar o direito objetivo, que o próprio Estado elaborou, compondo os conflitos de interesses e dessa forma resguardando a ordem jurídica e a autoridade da lei. A função jurisdicional é, assim, como que um prolongamento da função legislativa, e a pressupõe (...) o objetivo do Estado, no exercício da função jurisdicional, é assegurar a paz jurídica pela atuação da Leidisciplinadora da relação jurídica em que se controvertem as partes.

Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco¹⁴ realizam um conceito mais amplo, enfocando três vertentes:

A jurisdição é, ao mesmo tempo, “poder”, “função” e “atividade”. Como poder, é manifestação do poder estatal, conceituado como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões. Como função, expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo. E como atividade ela é o complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que a Lei lhe comete. O poder, a função e a atividade somente transparecem legitimamente através do processo devidamente estruturado (devido processo legal).

Além dessa função típica, o Poder Judiciário também exerce funções atípicas, de natureza executivo-administrativa (v.g. concessão de licença e férias aos magistrados e serventuários) e de natureza legislativa (v.g. regimento interno dos Tribunais).

13 SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. 13ª ed. V.1. São Paulo: Saraiva, 1987, pp. 67-68.

14 CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.145.

Trata-se de uma atenuação à teoria que pregava uma separação pura e absoluta dos Poderes. Isso não fere, na essência, o princípio da independência no exercício das funções típicas de cada Poder.

O Poder Judiciário ganhou significativo destaque com o advento da Constituição de 1988, principalmente diante dos inúmeros direitos surgidos com a nova Carta Política do país e a necessidade de existir um órgão que garantisse a concretização deles, com independência, sem influência ou ingerência externa.

No mesmo sentido, ressalta Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco¹⁵:

A Constituição de 1988 confiou ao Judiciário papel até então não outorgado por nenhuma outra Constituição. Conferiu-se autonomia institucional, desconhecida na história de nosso modelo constitucional e que se revela, igualmente, singular ou digna de destaque também no plano do direito comparado. Buscou-se garantir a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. Assegurou-se a autonomia funcional dos magistrados (...) As garantias do Poder Judiciário, em geral, e dos magistrados, em particular, destinam-se a emprestar a conformação de independência que a ordem constitucional pretende outorgar à atividade judicial.

A independência é sempre destacada como elemento essencial para o bom funcionamento do Poder Judiciário. E mais do que isso, é de fundamental importância para que efetivamente exista um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Destaca-se a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do mandado de segurança n.21291¹⁶, cuja ementa foi assim publicada:

15 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 933-934.

16 MS 21291AgR-QO, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/1991, DJ 27/10/1995.

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO - LIBERAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTARIOS (CF, ART. 168) - IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE (ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS) - INADMISSIBILIDADE - PRERROGATIVA DE PODER - GARANTIA INSTRUMENTAL DA AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIARIO - "WRIT" COLETIVO - DEFESA DE DIREITOS E NÃO DE SIMPLES INTERESSES - ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DA ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS - EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. - O autogoverno da Magistratura tem, na autonomia do Poder Judiciário, o seu fundamento essencial, que se revela verdadeira pedra angular, suporte imprescindível a assecuração da independência político-institucional dos Juízos e dos Tribunais. O legislador constituinte, dando consequência a sua clara opção política - verdadeira decisão fundamental concernente a independência da Magistratura - instituiu, no art. 168 de nossa Carta Política, uma típica garantia instrumental, assecuratória da autonomia financeira do Poder Judiciário. A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que compromettesse, pela gestão arbitrária do orçamento - ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados -, a própria independência político-jurídica daquelas Instituições. Essa prerrogativa de ordem jurídico-institucional, criada, de modo inovador, pela Constituição de 1988, pertence, exclusivamente, aos órgãos estatais para os quais foi deferida. O legislador constituinte, na realidade, não a partilhou e nem a estendeu aos membros e servidores integrantes dessas instituições. O exercício desse direito é, portanto,

intransferível. Só poderá exercê-lo - dispondo, inclusive, de pretensão e de ação - aquele a quem se outorgou, no plano jurídico-material, a titularidade exclusiva do seu exercício. De absoluta intransmissibilidade, portanto, essa posição jurídica, que também não poderá ser invocada por terceiros, especialmente por entidades de direito privado - ainda que qualificadas como entidades de classe -, cujo âmbito de atuação não transcende a esfera dos direitos de seus próprios associados. A qualidade para agir, no caso, só pertine a tais órgãos estatais, os quais, por seus Presidentes ou Procuradores-Gerais, estarão legitimados para postular, em juízo, a defesa daquela especial prerrogativa de índole constitucional, não sendo lícito a uma simples entidade de classe, atuando substitutivamente, deduzir, em nome próprio, pretensão jurídica que nem a ela e nem a seus associados pertence. - O mandado de segurança coletivo - que constitui, ao lado do “writ” individual, mera espécie da ação mandamental instituída pela Constituição de 1934 - destina-se, em sua precípua função jurídico-processual, a viabilizar a tutela jurisdicional de direito líquido e certo não amparável pelos remédios constitucionais do “habeas corpus” e do “habeas data”. Simples interesses, que não configurem direitos, não legitimam a válida utilização do mandado de segurança coletivo. [grifou-se]

A importância desse julgado reside na exposição clara sobre o autogoverno da magistratura, numa interpretação do texto constitucional pelo órgão judicial que detém a missão de guardião da Constituição Federal.

O eminente Relator desse mandado de segurança, Ministro Celso de Mello, traz as seguintes ponderações em seu voto:

O tema suscitado pela presente impetração remete à questão do autogoverno da Magistratura, que constitui um dos mais expressivos princípios fundamentais inerentes à organização do Poder Judiciário. Trata-se de postulado

constitucional destinado a assegurar o “self-government” aos Tribunais judiciais do país, objetivando garantir-lhes – e a todo o corpo judiciário nacional – o necessário grau de independência institucional, em face dos demais poderes do Estado.

A autonomia constitucional do Poder Judiciário, tal como delineada por nossa Lei Fundamental, projeta-se com grande impacto no plano da organização judiciária, permitindo que nela se identifiquem dos aspectos de essencial relevância, concernentes à autonomia político-administrativa e à autonomia financeira dos Tribunais (CF, art. 96, I e II, e art. 99).

Assim, a Constituição Federal assegura autonomia constitucional ao Poder Judiciário em duas vertentes, a autonomia político-administrativa e a autonomia financeira dos Tribunais, como suporte necessário à independência institucional.

Mas é necessário lembrar que existe um objetivo bem definido do constituinte ao assegurar todas essas garantias ao Poder Judiciário, como bem assevera Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco¹⁷:

As garantias do Poder Judiciário, em geral, e do magistrado, em particular, destinam-se a emprestar a conformação de independência que a ordem constitucional pretende outorgar à atividade judicial. Ao Poder Judiciário incumbe exercer o último controle da atividade estatal, manifeste-se ela por ato da Administração ou do próprio Poder Legislativo (controle de constitucionalidade). Daí a necessidade de que, na sua organização, materialize-se a clara relação de independência do Poder Judiciário e do próprio juiz em relação aos demais Poderes ou influência externas.

A garantia de que os juízes decidirão conforme a sua livre convicção na forma da Constituição, sem influência ou ingerência

17 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit., p.934.

externa deve ser assimilada como direito fundamental do cidadão. Nesse passo, não é possível imaginar que exista verdadeiramente independência dos juízes se os órgãos integrantes do Poder Judiciário não tiverem sua autonomia político-administrativa e financeira.

Nas palavras do professor Luiz Flávio Gomes¹⁸, o juiz independente “é o que não está sujeito a nenhum tipo de pressão ou ingerência na sua estrita atividade de aplicar o ordenamento constitucional e infra-constitucional, para a resolução dos conflitos que lhe são apresentados”. E conclui o raciocínio dizendo que a autonomia coletiva ou institucional da magistratura, bem como a independência pessoal do magistrado não podem ser vistas como privilégios pessoais, senão como “sustentáculo da segurança jurídica, da liberdade individual e do próprio Estado de Direito”.

Logo, para que o Poder Judiciário possa cumprir adequadamente seu papel é necessário que seja cumprido o mandamento constitucional acerca da independência irrestrita.

5-O JUIZ E O EXERCÍCIO DO PODER

Os agentes públicos são pessoas físicas que exercem, de forma definitiva ou transitória, alguma função estatal, segundo o conceito de Hely Lopes Meirelles¹⁹, tendo cinco espécies ou categorias: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

Para o mencionado administrativista, os juízes enquadram-se como agentes políticos e justifica que estes “exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência.”²⁰

18 GOMES, Luiz Flávio. A Questão do Controle Externo do Poder Judiciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, pp. 17-18.

19 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 75.

20 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 77.

No entender de José dos Santos Carvalho Filho, os juízes não seriam agentes políticos e sustenta o seguinte conceito²¹:

Agentes políticos são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. São estes agentes que desenham os destinos fundamentais do Estado e que criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja os seus fins.

Nessa mesma linha, Maria Sylvia Zanella di Pietro²² também não enquadra os juízes nessa espécie de agente público, mas reconhece que existe uma tendência a considerar os membros da magistratura e do ministério público como agentes políticos, desde que em relação aos primeiros se tenha presente o sentido de considerar a função política como exercício de uma parcela da soberania.

Apesar de haver divergências doutrinárias quanto ao enquadramento dos juízes como agentes políticos, o Supremo Tribunal Federal²³ confirma a tipificação, conforme pode ser observado no seguinte julgado:

EMENTA: - Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatória de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva. 2. Responsabilidade exclusiva do Estado. A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. 3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual - responsável eventual pelos alegados

21 FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p.466.

22 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.501.

23 RE 228977, Relator Min. Néri da Silveira, Segunda Turma, julgado em 05/03/2002, DJ 12/04/2002.

danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições -, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. 4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido.

Mas o importante desse debate é verificar que a questão relativa à gestão não deve ser excluída das atividades inerentes à magistratura e que efetivamente os juízes são agentes políticos, mesmo utilizando-se da conceituação de José dos Santos Carvalho Filho anteriormente transcrita, pois observa-se que efetivamente o juiz tem a missão, dentro do exercício das atividades inerentes ao Poder Judiciário, de desenhar os destinos fundamentais da Nação, com a criação de estratégias políticas para que o Estado atinja a sua finalidade.

Sempre existiu uma resistência em vincular o juiz às atividades administrativas, e isso culturalmente já estava impregnado no seio da própria magistratura.

Na doutrina clássica, o juiz é sempre mencionado como a figura principal da jurisdição, dando-se ênfase para a atividade jurisdicional. Moacyr Amaral Santos²⁴ aponta que o juiz “é o órgão da jurisdição, isto é, o delegado do Estado no exercício da função jurisdicional”.

Nesse momento de profundas alterações no Judiciário brasileiro, a Constituição Federal comporta uma releitura sobre as atividades do juiz, passando a ter um enfoque também na seara administrativa. Não se pode conceber que o detentor do exercício das atividades inerentes ao Poder Judiciário fique restrito à tarefa judicante e não esteja inserido no campo da gestão.

Como foi frisado em linhas passadas, o poder estatal pertence ao povo, o seu exercício é materializado por meios dos órgãos estatais.

24 SANTOS, Moacyr Amaral. Op. cit., p.331.

A Constituição Federal prevê expressamente de que forma está organizado o Poder Judiciário. O art. 92 da Carta Política tem a seguinte redação:

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.[grifou-se]

Parágrafo único. O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional.

§ 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal.

§ 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional.

O “caput” do art. 1º da Lei Complementar n. 35 de 14 de março de 1979, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, traz uma redação com melhor técnica ao dispor que: “O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos:”[grifou-se].

Para melhor compreensão do que seja órgão, na visão constitucional, transcreve-se a precisa lição de José Afonso da Silva²⁵:

25 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 5ª ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1989, p. 569.

O Estado se exprime por seus “órgãos”, que é o “instrumento” ou “meio de ação” pelo qual se coloca em condições de querer, de atuar e de relacionar-se como outros sujeitos de direito. O órgão caracteriza-se como “um centro de competências delimitado por normas legais”. Nele distinguem-se dois elementos: a) um: “subjetivo, pessoal e variável”, que é a pessoa ou conjunto de pessoas que, em última análise, expressa a vontade da entidade pública (União, Estados, Distrito Federal ou Município); b) outro: “objetivo, abstrato, institucional e contínuo”, que é um centro de competência ou complexo de atribuições. O órgão é, assim, uma “unidade jurídica”, que compreende seu “titular” (elemento subjetivo) e suas “competências”, atribuições e seus meios técnicos, informativos, coativos etc., que caracterizam o “cargo, emprego ou função”.

Da conceituação acima transcrita, extrai-se que o “órgão”, em linhas gerais é uma unidade jurídica que compreende o seu titular e as suas competências e atribuições.

O juiz, como órgão do Poder Judiciário, exerce papel fundamental para que a atuação estatal seja concretizada, consubstanciada na missão de cumprir os objetivos da sociedade organizada.

O chefe maior do Poder Judiciário é o presidente do Supremo Tribunal Federal. Por seu turno, os demais Tribunais Superiores (Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar) também possuem magistrados como presidentes, e da mesma forma ocorre com os demais tribunais (Tribunais Regionais Federais; Tribunais Regionais do Trabalho; Tribunais Regionais Eleitorais; Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios; Tribunais de Justiça Militar).

Não existe outro agente público na direção máxima dos tribunais. É a autonomia constitucional do Poder Judiciário, essencial para que se garanta independência nas decisões judiciais.

Fica claro que o juiz é órgão do Poder Judiciário e deve realizar a gestão desse Poder, na forma prevista na Constituição Federal.

Aparentemente é uma conclusão óbvia, mas isso ainda suscita debates entre os operadores do direito, em especial os próprios magistrados.

É comum ouvir argumentos calorosos no sentido de que o magistrado submeteu-se a concurso público para julgar e não para administrar; que no edital e consequentemente nas provas do certame não constaram matérias relacionadas à administração e que o magistrado não foi preparado para administrar.

A temática central do Poder Judiciário sempre esteve muito voltada à prestação jurisdicional, sem vincular ou dar ênfase à administração.

Os concursos públicos refletiam e refletem, ainda hoje, esse enfoque, principalmente na busca do perfil do melhor julgador, olvidando-se da seara administrativa.

Mas não se deve limitar as atividades do cargo para o qual o magistrado foi aprovado utilizando-se como parâmetro as provas e matérias cobradas no concurso público. A metodologia de seleção por meio de concurso público não consegue exaurir todas as atividades de um magistrado, nem por isso este magistrado estará isento de cumprir as obrigações constitucionais, bem como as previstas na legislação infraconstitucional, de exercer em sua plenitude os deveres do cargo.

Não se confundem, assim, as provas do concurso público com as atividades inerentes ao cargo para o qual foi aprovado o magistrado, ou seja, aquela não serve como limitador das competências e atribuições inerentes ao cargo.

De conseguinte, recusar a atividade administrativa porque não teria previsão de cobrança desse conhecimento no certame público não serve como justificativa para o magistrado se restringir apenas à atividade judicante.

No que concerne à preparação para administrar, verifica-se a

crescente mudança do Poder Judiciário nesse quesito, principalmente após a Emenda Constitucional n.45/2004 com a criação do Conselho Nacional de Justiça, que passou a traçar metas para o Poder Judiciário, enfocando a necessidade de melhorar a gestão. As escolas judiciais também ganharam relevo e estão incumbidas de capacitar os magistrados em gestão.

Por outro lado, dizer que não houve preparação prévia não se sustenta, pois ao realizar voluntariamente o concurso para a magistratura o candidato sabe quais são as competências e atribuições de um juiz, na forma da Constituição Federal. Mesmo os magistrados que tiveram acesso lateral, como por exemplo o quinto constitucional²⁶, devem ter plena consciência dessas atividades, até porque concorreram ao cargo por livre vontade, ou seja, ninguém é obrigado a ser membro do Poder Judiciário. Ademais, uma vez se tornando juiz, este não terá a faculdade de exercer os encargos do Poder, passando a ser um dever, conforme previsão constitucional.

Atualmente, multiplicam-se as manifestações na mídia, nos meios acadêmicos, nos congressos e nos eventos dos Tribunais no sentido de que o magistrado deve ter conhecimento em gestão, porém alguns magistrados mais refratários ainda interpretam que isso seria um “modismo” e que não possuem obrigação de se capacitar em gestão, o que reflete um grave equívoco.

Mas o erro também reside no enfoque como a matéria é abordada, pois deve ficar claro que não se está realizando um convite aos magistrados para aprimorarem a faceta de administrador, na verdade ser um gestor é algo inerente ao exercício do Poder Judiciário e, por essa razão, é dever de cada magistrado a capacitação em gestão, do contrário seria o mesmo que admitir a renúncia à missão conferida pela Constituição.

26 Constituição Federal, art. 94-Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.

Pode ocorrer, e isso é comum, dos magistrados delegarem aos servidores algumas atividades administrativas e judiciais, dentro dos limites e parâmetros legais²⁷. Isso não significa renúncia, pois o magistrado continua sendo o gestor principal, mesmo com repasse de algumas atividades que são passíveis de ser realizadas por outros servidores. O importante é que o magistrado não abra mão da condição de “gestor maior” em qualquer esfera em que atue, inclusive nas Varas.

Colhe-se a visão de José Luiz Leal Vieira²⁸:

O juiz é um administrador no exercício de sua atividade profissional. Desde o seu ingresso na Magistratura, como juiz de primeira entrância ou de entrância inicial, mas também quando integrar o Tribunal, e quando exercer funções administrativas específicas. O juiz estará sempre à frente de uma equipe de profissionais, compondo um micro sistema responsável por uma fatia da prestação jurisdicional de toda a instituição. Daí porque ele estará incumbido da função de administrar essa equipe, atividade meio à sua função principal de prestar jurisdição, diretamente responsável pelo seu sucesso.

Mesmo à frente da unidade judicante inicial onde o magistrado exerce as suas atividades, há necessidade de gestão, o que é nominado por José Luiz Leal Vieira, no texto antes transcrito, como micro sistema.

Essa ideia é compartilhada por Sidnei Beneti²⁹:

O juiz deve ser encarado como um gerente de empresa, de um estabelecimento. Tem sua linha de produção e o produto final, que é a prestação jurisdicional. Tem de terminar o processo, entregar a sentença e a execução. Como profissional de produção é imprescindível mantenha ponto de vista gerencial, aspecto da atividade

27 Constituição Federal, art. 93, inciso XIV-os servidores receberão delegação para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório.

28 VIEIRA, José Luiz Leal. Um Novo Desafio para o Judiciário: O Juiz Líder. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2009, p. 12.

29 BENETI, Sidnei Agostinho. Da Conduta do Juiz. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 12.

judicial que tem sido abandonado. É falsa a separação estanque entre as funções de julgar e dirigir o processo – que implica orientação ao cartório. O maior absurdo derivado desse nocivo ponto de vista dicotômico é a alegação que às vezes alguns juízes manifestam, atribuindo a culpa pelo atraso dos serviços judiciários ao cartório que também está sob sua superior orientação e fiscalização. Como um gerente, o juiz tem seus instrumentos, assim como um fabricante os seus recursos. São o pessoal do cartório, as máquinas de que dispõe, os impressos. É o lugar em que se trabalha; são os carimbos, as cadeiras, o espaço da sala de audiências e de seu gabinete; são a própria caneta, a máquina de escrever, o fluxo de organização do serviço e algumas coisas imateriais. O juiz é como o empresário, para o qual tudo vale para atingir a maior produção. Valem a disposição para o trabalho, a dedicação por longo horário, o bom-nome, a seriedade de comportamento no ramo de atividade e a imagem de organização o gerencia a quem procura os serviços. Tudo para o juiz é instrumento de sua jurisdição, tudo auxilia a terminar os processos, da mesma forma que, para o industrial ou o comerciante, tudo o que tem na fábrica ou loja é instrumento de sua atividade industrial ou comercial.

Apesar dessa obra de Sidnei Beneti ser do ano de 1997, demonstra lucidez do autor ao expor uma visão que serve para os dias atuais ao enfatizar a possibilidade do magistrado melhorar a prestação jurisdicional a partir do gerenciamento do que efetivamente possui (em termos materiais e humanos) em sua Vara, à semelhança do que faz um gerente de uma empresa.

A legislação processual também sempre teve o foco na jurisdição, esquecendo-se da administração judiciária. Hoje, é pacífico que não basta apenas a formulação de leis processuais na tentativa de dar celeridade ao processo se não houver uma mudança de postura do condutor do processo.

Nesse sentido também observa Vicente de Paula Ataíde Junior³⁰:

A Teoria Geral do Processo sempre pecou por deixar de relacionar a jurisdição com a administração da justiça, optando por analisar o fenômeno jurisdicional como algo abstrato, fecundo apenas no campo das idéias. Mas, contemporaneamente, percebe-se que o sucesso da jurisdição não corresponde, apenas, ao avanço da técnica processual, mas, sobretudo, à operacionalização do poder jurisdicional, via mecanismos de gestão administrativa. É importante perguntar, no atual momento da evolução da ciência processual, se os conceitos de jurisdição e processo não devem ser influenciados pela concepção de administração judiciária.

E prossegue em seu raciocínio aduzindo que a jurisdição hoje é desafiada a produzir resultados. Adverte que ninguém almeja “sentenças”, mas sim a consecução de resultados, a obtenção do bem da vida que corresponde ao direito material. Para atender a essa perspectiva, diz ser necessário inserir um novo paradigma: “a ciência processual, ao desvelar as normas processuais, orientando a conduta dos sujeitos do processo, deve considerar a realidade da gestão judiciária”³¹.

Como condutor do processo, o magistrado também exerce a gestão do processo, pois a atividade jurisdicional também inclui, em última análise, a necessidade de administrar o processo judicial, mas o enfoque é alertar para a necessidade da melhoria de administração judiciária, atividade que se diferencia da atividade jurisdicional, mas extremamente interligada e inseparável no exercício do Poder Judiciário pelo magistrado.

Despertar o magistrado para esse enfoque da administração judiciária, sem esquecer o processo judicial, é o desafio atual no

30 ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. *Processo e Administração da Justiça: novos caminhos da ciência processual*. Curitiba: IBRAJUS-Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário. Disponível em <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=48>>. Acesso em 16/4/2010.

31 ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. Op. cit.

âmbito do Poder Judiciário. José Luiz Leal Vieira³² traz diversos pontos que devem ser objeto de reflexão:

De modo que aquela visão conservadora de que cumpre ao Juiz apenas exercer suas funções jurisdicionais propriamente ditas se mostra um equívoco. É que o juiz, ao longo de toda a sua carreira, efetivamente exercerá micro gestões. Desde o momento em que for classificado na sua primeira unidade jurisdicional ele assumirá também esse papel de administrador. A sua atuação não se limita à prestação jurisdicional (...) Muito embora o juiz ao assumir a jurisdição de uma unidade jurisdicional já se depare com uma estrutura organizada, com o serviço distribuído entre os servidores, ele terá que se debruçar sobre isso. Até porque é essa estrutura que deverá estar moldada às suas determinações (...) o sucesso dessa tarefa gerencial do juiz terá direta relação com a qualidade de sua prestação jurisdicional, porquanto é uma tarefa do seu dia-a-dia. Assim, negligenciá-la importará em omissão à sua própria condição de magistrado. O juiz é também um administrador (atividade-meio), malgrado sua missão precípua seja a prestação jurisdicional.

Marcos Mairton da Silva e Cláudio Luis Martinewski *apud* José Luiz Leal Vieira³³ convergem com esse entendimento conforme abaixo transcrito respectivamente:

É da característica do Poder Judiciário Brasileiro que os juízes cumulem atividades jurisdicionais com atividades administrativas. O juiz não é apenas responsável pelo julgamento dos casos que lhe são confiados, mas também pela gestão dos recursos humanos e materiais que utiliza para esse fim. Se assume a função de Diretor do Foro, as atividades administrativas aumentam consideravelmente, enquanto as jurisdicionais não diminuem, já que o juiz não se afasta de suas funções

32 VIEIRA, José Luiz Leal. Op. cit., pp. 28-31.

33 VIEIRA, José Luiz Leal. Op. cit., p. 31.

para tal finalidade (...) Cabe ao juiz, portanto, conciliar essas atividades, organizando o seu próprio tempo, delegando tarefas e responsabilidades e incentivando a iniciativa e a criatividade dos servidores na condução dos processos de trabalho.

(...) a jurisdição e a administração são apenas dimensões da mesma realidade, uma não existindo sem a outra, o que avulta a necessidade crescente de que haja um maior e mais efetivo incremento do conhecimento da ciência da Administração em relação a todos os sujeitos participantes da rede de relações internas do Poder Judiciário e que isso se traduza em resultados concretos na vida dos jurisdicionados e, em última análise, em uma evolução no atendimento dos legítimos interesses da cidadania.

Portanto, é irrenunciável que o magistrado execute a administração judiciária. Mas essa administração deve ser realizada com liderança, observando os primados da eficiência e eficácia, além do que o aspecto ético não pode ser dissociado de todos os atos que forem praticados.

A gestão com qualidade e a ética são dois desdobramentos da administração judiciária e completam o desafio que o Poder Judiciário enfrenta na atualidade, uma vez que não basta rememorar ao juiz que ele deve realizar administração judiciária, é preciso que sejam internalizados os conceitos de liderança e ressaltar o aspecto ético.

6. ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

Sobre a administração, Ediberto Tadeu Pedroso³⁴ leciona:

Como o ser humano foi criado para viver em comunidade, caracterizado pelo alto grau de interdependência que há entre as pessoas, a história da humanidade não poderia ser diferente, ao indicar que sempre existiu alguma forma

34 PEDROSO, Ediberto Tadeu. Humanizar a Administração. Rio de Janeiro: Qualitymark. 2006, pp. 5 e 64.

rudimentar de administrar as organizações. Assim, por ser a administração uma atividade relacionada com a cooperação humana, ela sempre existiu. Historicamente, a administração foi estudada em todos os tempos, mas, o estudo científico da administração é bem mais recente (...) A Administração torna-se uma necessidade social básica, a partir do momento em que o homem surge, em primeiro lugar, como o elemento central da dinâmica organizacional, e, em segundo lugar, quando seu desempenho estiver comprometido com a utilização responsável da ciência e da tecnologia na exploração dos limitados recursos do ecossistema, à luz da ética.

Assim, como o poder é um fenômeno presente em toda vida comunitária e que em qualquer estrutura social é natural que exista o poder para preservar um objetivo e manter a existência desse próprio grupo, também é natural que o detentor desse poder pratique atos de administração. Mas essa administração pode não ser a correta, nem aquela eticamente adequada ou aquela que a comunidade almeja.

Hely Lopes Meirelles³⁵ traz à tona a diferença entre administração privada e pública:

Em sentido lato, “administrar” é gerir interesses, segunda a “lei”, a “moral” e a “finalidade” dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

Ricardo Fioreze³⁶ faz observações sobre a administração e a gestão numa organização:

35 MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 84.

36 FIOREZI, Ricardo. Gestão da Tramitação Processual nas Varas Trabalhistas. Rio de Janeiro, 2009, pp.18 e 21.

Para a organização alcançar os objetivos a que se propõe e, a tanto, fazer uso mais eficiente dos recursos disponíveis é indispensável a formulação de decisões, tarefa que consiste na sua administração. A administração, então, corresponde ao processo de formulação de decisões quanto aos objetivos a serem alcançados e a melhor utilização dos recursos disponíveis no âmbito de uma organização (...) A gestão, ou gerenciamento, “é a atividade que consiste em conduzir, a partir de um contexto dado, um grupo de homens e mulheres que busquem o atingimento comum de um ou diversos objetivos, de acordo com as dificuldades da organização”. De uma forma ou de outra, todas as organizações requerem gestão, porquanto “todas têm o mesmo fundamento: reunir e integrar esforços para atingir um objetivo comum”.

A Emenda Constitucional n. 45/2004 trouxe mudanças significativas ao Poder Judiciário. Em especial pode ser enfatizada a preocupação voltada à administração judiciária.

O já citado Conselho Nacional de Justiça é um exemplo de órgão do Poder Judiciário, que surgiu com a mencionada Emenda Constitucional n. 45/2004, e passou a supervisionar a atuação administrativa e financeira desse Poder.

Em fevereiro de 2009 foi realizado o 2º Encontro Nacional do Judiciário, em Belo Horizonte-MG, com objetivo de discutir as diretrizes estratégicas do Poder Judiciário brasileiro para os próximos cinco anos. O evento, conduzido pelo ministro Gilmar Mendes, então presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, reuniu cerca de 280 pessoas entre presidentes dos Tribunais Superiores (STJ, TSE, TST e STM), representantes dos cinco Tribunais Regionais Federais, dos 27 Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal, dos 24 Tribunais Regionais do Trabalho, dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais, e dos três Tribunais Militares, além de diretores de Tribunais e dirigentes de associações.

Nesse evento, foram debatidas as diretrizes do planejamento que busca garantir uma Justiça de qualidade e mais acessível. No

encerramento do evento, foi lido o documento que consolida as 10 metas a serem alcançadas pelo Poder Judiciário em 2009: 1) Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 05 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial; 2) Identificar e julgar todos os processos judiciais distribuídos (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores) até 31/12/2005; 3) Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (Internet); 4) Informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos; 5) Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias; 6) Capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas; 7) Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (“internet”), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça; 8) Cadastrar todos os magistrados nos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais (Bacenjud, Infojud, Renajud); 9) Implantar núcleo de controle interno; 10) Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias.

O evento em si já demonstra a tentativa de introduzir um choque de gestão no âmbito do Poder Judiciário, mas cabe destacar o item “6” que prevê a capacitação do administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas. É um reconhecimento explícito de que falta capacitação em gestão nos órgãos judicantes.

Para o ano de 2010, o Conselho Nacional de Justiça já estabeleceu as 10 metas prioritárias para os tribunais: 1 - Julgar quantidade igual a de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela de estoque, com acompanhamento mensal; 2 - Julgar todos os processos de conhecimento distribuídos em primeiro, segundo e instâncias superiores até 31 de dezembro de 2006. No caso dos tribunais trabalhistas, eleitorais, militares e do júri, prazo é até 31

de dezembro de 2007; 3 - Reduzir em pelo menos 10% o acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução, e em 20 % o acervo de execuções fiscais; 4 - Lavrar e publicar todos os acórdãos até 10 dias da sessão de julgamento; 5 - Implantar métodos de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de primeiro grau; 6 - Reduzir pelo menos 2% o consumo per capita (magistrados, servidores, terceirizados e estagiários) com energia, telefone, papel, água e combustível; 7 - Disponibilizar mensalmente a produtividade dos juízes no portal do tribunal, em especial em quantidade de julgamentos com e sem resolução de mérito e homologatórios de acordos, subdivididos por competência; 8 - Promover cursos de capacitação em administração judiciária, com no mínimo 40 horas para 50% dos magistrados, priorizando-se o ensino à distância; 9 - Ampliar para 2 Mbps a velocidade dos links entre o tribunal e 100% das unidades judiciárias na capital e, no mínimo, 20% das unidades do interior; 10 - Realizar, por meio eletrônico, 90% das comunicações oficiais entre os órgãos do poder judiciário inclusive cartas precatórias e de ordem.

Destaca-se dentre as metas de 2010 a necessidade de capacitar pelo menos 50% dos magistrados em administração judiciária. Se uma meta como essa fosse sugerida aos magistrados há dez anos, com certeza causaria uma polêmica de grandes proporções. Hoje, apesar de algumas resistências, essa meta foi aprovada e o que se verifica é uma verdadeira corrida das escolas judiciais no sentido de efetivamente capacitar os magistrados em uma área que pouca importância foi dada até então, mesmo após a Constituição de 1988. E o mais importante é que o objetivo dos tribunais não é apenas cumprir a meta formalmente, mas sim obter um aprimoramento da atividade judiciária.

O último Congresso Brasileiro de Magistrados (20ª edição), realizado pela AMB -Associação Brasileira de Magistrados no mês de outubro/2009, teve como tema “Gestão Democrática do Poder Judiciário”. Até então os magistrados faziam congressos que estavam ligados a temas essencialmente jurídicos e às atividades do juiz no meio social. É fato histórico que seja realizado um congresso da AMB voltado essencialmente para a gestão.

O XV Congresso Nacional dos Magistrados Trabalhistas, realizado em Brasília-DF, no período de 28/04/2010 a 01/05/2010, teve como um dos temas a “Gestão Judiciária”.

Tudo isso não está ocorrendo por acaso. A sociedade não aceita mais pacificamente a morosidade na solução das lides. Os meios de comunicação apresentam, quase diariamente, as mazelas que ocorrem nos Tribunais. A “internet” trouxe velocidade às informações que se multiplicam em poucos segundos para o mundo.

Há uma exigência de solução rápida dos processos, com eficiência e eficácia. Para atingir a excelência em qualidade, os Juízes deverão ser capacitados e deverão gerir os recursos humanos, tecnológicos e orçamentários, construindo mapas estratégicos e definindo objetivos.

Contudo, é importante frisar que as questões relativas à liderança e à ética não podem ser esquecidas, muito menos dissociadas da administração judiciária.

Administrar sem liderança é o mesmo que estagnar a instituição e não obter ganhos significativos. Logo, a formação do líder é importante e essencial para os fins almejados para o momento em que se cobra que o magistrado passe a atuar no âmbito da administração judiciária.

Por outro lado, de nada adianta existir um juiz-líder que execute atividades administrativas com desvirtuamentos éticos, pois a ética é o alicerce de todos os objetivos que forem traçados na instituição.

7. MUDANÇAS NO JUDICIÁRIO E O PAPEL DO JUIZ-LÍDER

As empresas privadas estão em constante mudança e cada vez mais de forma acelerada. A evolução tecnológica, o acesso e rapidez dos meios de comunicação e a globalização trazem consequências diretas e diárias na vida das empresas privadas. Um fato econômico negativo

que ocorra nos Estados Unidos da América traz um efeito dominó devastador em outros países do mundo. Há uma interdependência até antes inimaginável.

Nesse cenário em que o saber e as informações também trafegam com velocidade e se desatualizam no mesmo ritmo, a busca da qualidade, eficiência e eficácia passou a ser uma questão de sobrevivência para essas entidades.

Nas organizações públicas a situação não pode ser encarada de outra forma. A sociedade exerce pressão no sentido de cobrar que os serviços públicos sejam realizados com eficiência e eficácia.

A mudança de forma planejada é urgente e essencial, conforme adverte Paulo Roberto Motta “apud” Maria Elisa Macieira³⁷:

A gestão contemporânea busca a prática da mudança tanto na área empresarial quanto no setor público. Nas empresas, as variações tecnológicas e econômicas tornam o processo produtivo vulnerável, e se conquista o progresso em meio a descontinuidades e inovações. Na administração pública, as pressões comunitárias por mais e melhores serviços provocam revisões nas funções do Estado, e questionam-se tanto as formas de ação quanto a própria legitimidade das instituições. Na busca de qualidade e eficiência, as organizações públicas se assemelham às empresas privadas. Hoje, gerenciar uma organização é gerenciar a mudança: enfrentar alterações rápidas e complexas; confrontar-se com ambiguidades; compreender a necessidade de novos produtos e serviços; garantir um sentido de direção em meio ao caos e à vulnerabilidade; em manter a calma diante da perda de significado daquilo que ajudou a construir. Assim, em um presente intranquilo e um futuro incerto, poucos dirigentes e gestores se sentirão confortáveis com o “status quo”. A maioria perseguirá a inovação como alternativa de sobrevivência.

37 MACIEIRA, Maria Elisa. Estudos de Casos e Práticas Inovadoras. Apostila do MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008, p. 6.

Qualquer mudança traz dificuldades, mas gera oportunidades, conforme leciona Maria Elisa Macieira³⁸. O importante é questionar sempre para não cair na armadilha da comodidade. Toda mudança deve possuir um caráter enriquecedor.

Por longos anos, o Poder Judiciário esteve fechado a mudanças no âmbito administrativo. Culturalmente, havia certo receio de que as mudanças pudessem interferir na atividade jurisdicional, mas inegável que existia também o comodismo. E no final, a desculpa de “manter a tradição” amoldava-se a todas as situações em que se propunha uma alteração.

Mantendo a situação sempre da forma como tradicionalmente ocorria, na verdade o Poder Judiciário estava mudando, mas para pior. Isso porque se uma instituição fica estagnada, ela está se deteriorando e, conseqüentemente, mudando para pior, como bem adverte Maria Elisa Macieira³⁹:

As mudanças do “*status quo*” (situação atual) nas organizações podem ser para melhor ou para pior. As mudanças para pior – deterioração organizacional – em geral são quase imperceptíveis, mas constantes e ocorrem naturalmente (fazem parte da ordem natural das coisas) em todos os sistemas e processos. Basta não fazer nada e já estaremos mudando para pior. A mudança para pior é inexorável e é um fenômeno natural (ocorre sem transferência de energia externa ou esforço, tal como um pedaço de aço comum enferruja-se espontaneamente com o tempo).

Mudar para melhor exige trabalhar mais, com competência, planejamento, esforço e dedicação. Nesse passo, ganha especial relevo o papel do líder. Sem liderança o processo de mudança estará praticamente fadado ao insucesso.

Maria Elisa Macieira⁴⁰ ressalta a importância das lideranças nesse movimento de quebrar a inércia, romper as resistências e implantar as mudanças necessárias na organização:

38 MACIEIRA, Maria Elisa. Op. cit., p. 7.

39 Idem. Op. cit., p. 25

40 Ibidem. Op. Cit., pp. 26-28.

A ação dos líderes, quando eficazes, mantém as pessoas engajadas no processo de mudança. Sem liderança, é muito pouco provável que o processo de mudança tenha êxito (...) Uma das chaves do processo de mudanças é a existência de lideranças capazes de levar a bom termo todo o processo. Tais líderes estão dispostos a correr riscos, a desafiar o imobilismo, mesmo com a possibilidade de perderem muito. Sem liderança, as chances de mudanças reduzem-se substancialmente (...) Manter permanentemente um ambiente favorável a mudanças para melhor é, na grande maioria das situações, árduo, incerto e de alto risco. Requer, além de liderança, muito esforço, persistência, dinamismo, coragem, criatividade, altruísmo, habilidade, audácia e várias outras qualidades. “É matar um leão a cada dia”.

A liderança não é uma habilidade inata e é passível de aprendizado, na forma dos ensinamentos do professor Paulo Roberto Motta⁴¹:

Liderança é uma habilidade de influência social, que independentemente da designação conquistada pelas chefias, melhora muito a capacidade de influência e de uso de habilidades do grupo e da organização. Assim, um líder eficaz é a pessoa capaz de agregar outros a se comprometerem a um objetivo comum, de tal forma que todos trabalhem com um espírito cooperativo para atingirem a missão e conquistarem a visão (...) Hoje, acredita-se que a maioria das pessoas pode se tornar líder. Líderes são pessoas comuns que aprendem habilidades comuns, mas que no seu conjunto formam uma pessoa incomum. O exercício efetivo da liderança pouco ou nada tem a ver com o domínio de habilidades raras; as habilidades de liderança podem ser aprendidas através de ensinamento e da experiência de vida.

41 MOTTA, Paulo Roberto. Formação de Liderança. Apostila do MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009, pp. 121 e 127.

Pessoas comuns podem aprender as competências e habilidades da liderança, não servindo de desculpa a cômoda justificativa de não possuir talento para ser líder ou que esse papel serviria apenas para os que tivessem nascido com esse “dom”. Não se trata de um aprendizado fácil, mas não se deve achar que seja impossível adquirir conhecimentos nessa área.

A gerência, segundo Paulo Roberto Motta⁴², “é a arte de pensar, de decidir e de agir; é a arte de fazer acontecer, de obter resultados. Resultados que podem ser definidos, previstos, analisados e avaliados, mas que têm de ser alcançados através das pessoas e numa interação humana constante.”

A liderança é essencial no gerenciamento para que as mudanças sejam implementadas e os objetivos da organização sejam alcançados, como adverte Maria Elisa Macieira⁴³:

Gerenciar a mudança é gerenciar pessoas no processo de mudança, para tanto a figura do líder é fundamental nesse processo. O papel do líder como incentivador da criatividade e da inovação na equipe determina o sucesso da implementação da mudança organizacional.

É equivocado confundir as figuras do chefe com o do líder. Socorrendo-se novamente dos ensinamentos da professora Maria Elisa Macieira⁴⁴, Chefe “é a pessoa formalmente investida da função de mando na escala hierárquica”. Já o Líder, “a pessoa investida ou não da função de mando na escala hierárquica”.

José Luiz Leal Vieira⁴⁵ sintetiza o que seja a liderança, com as seguintes assertivas:

Liderar essencialmente significa impregnar as pessoas de um comprometimento e de uma motivação direcionada a um objetivo comum (...) cuida-se de um atributo imprescindível de quem está à frente de um grupo,

42 MOTTA, Paulo Roberto. Op. cit., p. 7.

43 MACIEIRA, Maria Elisa. Op. cit., p. 29.

44 MACIEIRA, Maria Elisa. Op. cit., p. 29.

45 VIEIRA, José Luiz Leal. Op. cit., p. 55.

porquanto potencializa o resultado de um trabalho de equipe.

Paulo Roberto Motta⁴⁶ traz os seguintes conceitos sintéticos sobre liderança e líder: “Liderança é um processo no qual um indivíduo influencia outros a se comprometerem com a busca de objetivos comuns”; “O líder é a pessoa capaz de canalizar a atenção dos participantes e de dirigi-la para ideais comuns”.

Portanto, líder é a pessoa que consegue influir pessoas a realizar, voluntariamente, um ou mais objetivos. Todo líder é um administrador, mas o inverso não é verdadeiro.

Já foi ressaltado anteriormente que ser um gestor é algo inerente ao exercício do Poder Judiciário e, assim, trata-se de um dever de cada magistrado a capacitação em gestão, sob pena de uma renúncia à missão conferida pela Constituição.

O magistrado deve exercer as atividades de administração judiciária como corolário das próprias atribuições inerentes ao cargo previsto na Carta Política do país.

Dentro desse contexto, também não bastará que o magistrado ostente a figura de “chefe”. Deve ser um verdadeiro líder em qualquer esfera de atuação, do micro ao macro sistema em que esteja organizado o Poder Judiciário, em especial no momento atual em que a sociedade cobra mudanças na busca do aperfeiçoamento da instituição.

José Luiz Leal Vieira⁴⁷ confirma tal entendimento, alertando que somente o juiz-líder executará sua atividade meio com competência, construindo e formando uma equipe capaz de realizar a prestação jurisdicional com celeridade e efetividade:

A liderança é essencial à magistratura. Os juízes devem ser verdadeiros líderes de suas unidades jurisdicionais e das comunidades em que estão inseridos. O Brasil nunca precisou tanto de líderes éticos comprometidos com a sociedade. É a liderança uma das soluções para alavancar motivação nos servidores do judiciário, e para a formação

46 MOTTA, Paulo Roberto. Op. cit., p. 129.

47 VIEIRA, José Luiz Leal. Op. cit., p. 81.

de equipes de alto desempenho nas unidades jurisdicionais, com capacidade e competência de resolver com inovação e criatividade o problema da morosidade da justiça.

Extraí-se também da transcrição supra a importância que o autor confere à ética, ou seja, o líder deve ser necessariamente ético.

Em linhas passadas, foi afirmado que administrar sem liderança é o mesmo que estagnar a instituição e não obter ganhos significativos, reafirmando-se a necessidade do magistrado ser um líder no âmbito de sua atuação na administração judiciária, mas agindo com ética.

Maria Elisa Macieira⁴⁸ adverte: “o líder pode influenciar para o bem ou para o mal, os objetivos, estes sim, podem ser questionados moralmente, dentro de uma circunstância”.

Paulo Roberto Motta⁴⁹ traz as seguintes ponderações concernentes ao tema:

(...) o líder-chefe contemporâneo é um libertador da mente e da capacidade dos liderados. Trata-se de pessoa íntegra, cônica dos valores, e, que, referenciada nesses valores, liberta os liderados para conquistar o próprio futuro. Essa liberdade favorece comportamentos administrativos de empreendedorismo e iniciativas; de responsabilidade e comprometimento, de confiança e respeito.

Se o fator ético não estiver impregnado nos atos do líder, os objetivos serão desvirtuados, além do que dificilmente haverá adesão da equipe.

Ao discorrer sobre as habilidades individuais dos líderes, José Luiz Leal Vieira⁵⁰ concedeu especial enfoque à integridade e caráter de um líder:

Por fim, o líder tem como qualidade individual a integridade, o seu caráter. As pessoas seguem aqueles

48 MACIEIRA, Maria Elisa. Op. cit., p. 29.

49 MOTTA, Paulo Roberto. Op. cit., p. 123.

50 VIEIRA, José Luiz Leal. Op. Cit., pp. 70-71.

que elas consideram dignos de serem seguidos. Ninguém seguirá uma pessoa que não tenha integridade, valores éticos e morais bem claros (...) o caráter do líder contagia cada integrante da equipe, fazendo-os acreditar na liderança e dando propósito ao que é realizado.

O Poder Judiciário necessita de magistrados que exerçam, ao lado da atividade jurisdicional, a administração judiciária com liderança e ética.

8. O JUIZ E A ÉTICA

Um dos temas mais difíceis no seio da magistratura é debater a ética, pois a divisão de opiniões é inevitável, fruto das concepções sobre a matéria que cada indivíduo formou ao longo da vida.

As condutas dos magistrados, sejam no campo pessoal, sejam no âmbito das atividades administrativas e judiciais estão em constante foco. A mídia divulga, quase diariamente, notícias que envolvem irregularidades de membros do Poder Judiciário. A sociedade não admite (e com razão) que os agentes políticos, justamente aqueles destinados a serem os guardiões do ordenamento jurídico, pratiquem condutas moralmente reprováveis.

A LeiOrgânica da Magistratura (LeiComplementar n. 35 /1979) já está defasada em relação ao contexto atual, além de fazer pouco detalhamento acerca da conduta moral.

Para preencher essa lacuna, tendo em vista que o projeto da nova LeiOrgânica da Magistratura ainda não foi encaminhado ao Congresso Nacional, foi lançado o “Código de Ética da Magistratura Nacional” pelo Conselho Nacional de Justiça-CNJ, publicado no DJ de 18/09/2008, como “instrumento essencial para os juízes incrementarem a confiança da sociedade e sua autoridade moral” e por traduzir “compromisso institucional com a excelência na prestação do serviço público de distribuir Justiça e, assim, mecanismo para fortalecer a legitimidade do Poder Judiciário”.

As associações de magistrados posicionaram-se contrárias à edição do referido código, alegando que a Lei Complementar n. 35/1979 já regulava a conduta dos magistrados e que somente por meio de Leis seria possível estabelecer essas normas éticas.

Passado o período de contrariedade, o código de ética encontra-se em pleno vigor e estabelece que os tribunais brasileiros deverão entregar um exemplar por ocasião da posse de todo Juiz “para fiel observância durante todo o tempo de exercício da judicatura”⁵¹.

Dentre os deveres éticos, consta no código que é impositivo ao magistrado primar pelo respeito à Constituição da República e às leis do País, “buscando o fortalecimento das instituições e a plena realização dos valores democráticos”⁵². Define o magistrado imparcial como sendo aquele que busca a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito⁵³.

O art. 29 prevê que a exigência de conhecimento e de capacitação permanente dos magistrados tem como fundamento o direito dos jurisdicionados e da sociedade em geral à obtenção de um serviço de qualidade na administração de Justiça⁵⁴. Extrai-se que passa a ser uma conduta contrária à ética a falta de conhecimento e capacitação permanente dos magistrados, estabelecendo-se que um serviço de qualidade é direito dos jurisdicionados e da sociedade. Conceitua “magistrado bem formado” como sendo aquele que conhece o Direito vigente e desenvolveu as capacidades técnicas e as

51 Art. 41- Os Tribunais brasileiros, por ocasião da posse de todo Juiz, entregar-lhe-ão um exemplar do Código de Ética da Magistratura Nacional, para fiel observância durante todo o tempo de exercício da judicatura.

52 Art. 2º- Ao magistrado impõe-se primar pelo respeito à Constituição da República e às leis do País, buscando o fortalecimento das instituições e a plena realização dos valores democráticos.

53 Art. 8º- O magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes, e evita todo tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito.

54 Art. 29- A exigência de conhecimento e de capacitação permanente dos magistrados tem como fundamento o direito dos jurisdicionados e da sociedade em geral à obtenção de um serviço de qualidade na administração de Justiça.

atitudes éticas adequadas para aplicá-lo corretamente⁵⁵. A formação multidisciplinar está prevista no art. 31⁵⁶. O art. 35 enfatiza o esforço que o magistrado deve empreender para contribuir na melhora do desenvolvimento do Direito e da administração da Justiça⁵⁷.

Apesar de ser louvável o trabalho desenvolvido pelo CNJ é preciso um aprofundamento do estudo da ética e as suas implicações nos atos praticados pelos magistrados.

Não é tarefa fácil definir moral e ética.

Moral tem origem em “*mos*”, “*moris*”, em latim. Significa o os costumes e valores de uma determinada cultura. Ética vem do grego “*ethos*”, que pode ser grafado com “e” grande ou pequeno. Ethos (com “e” grande) significa o conjunto de valores e de hábitos de um determinado grupo social, os costumes desse povo. Quando se fala em “*ethos*”, com “e” pequeno, o significado é de “casa”, “abrigo”. Assim como ocorre com a moradia humana, o ethos não é algo acabado, existe sempre algo a ser feito, refeito e cuidado.

Como bem enfatiza Leonardo Boff, “apud” José Ricardo Cunha⁵⁸, “os dois ethos articulam-se intrinsecamente. Os hábitos e costumes visam a fazer a moradia um meio social sustentável, autônomo e habitável”.

Em decorrência dessa semelhança da etimologia, é frequente o uso dessas duas palavras como se fossem sinônimas. Contudo, para Maria Lúcia de Arruda Aranha e Maria Helena Pires Martins⁵⁹ há uma diferença significativa desses dois conceitos:

55 Art. 30- O magistrado bem formado é o que conhece o Direito vigente e desenvolveu as capacidades técnicas e as atitudes éticas adequadas para aplicá-lo corretamente.

56 Art. 31- A obrigação de formação contínua dos magistrados estende-se tanto às matérias especificamente jurídicas quanto no que se refere aos conhecimentos e técnicas que possam favorecer o melhor cumprimento das funções judiciais.

57 Art. 35- O magistrado deve esforçar-se para contribuir com os seus conhecimentos teóricos e práticos ao melhor desenvolvimento do Direito e à administração da Justiça.

58 CUNHA, José Ricardo. Ética e Poder Judiciário. Apostila do MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009, p. 11.

59 ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. Filosofando, Introdução à Filosofia. 3ª ed. São Paulo: Moderna, 2003, p. 301.

A moral é o conjunto das regras de conduta admitidas em determinada época ou por um grupo de pessoas. Em um primeiro momento dessa discussão, podemos dizer de modo simplificado que o sujeito moral é aquele que age bem ou mal na medida em que acata ou transgredir as regras morais. A ‘ética’ ou filosofia moral é a parte da filosofia que se ocupa com a reflexão a respeito das noções e princípios que fundamentam a vida moral.

Ives Gandra Martins Filho⁶⁰ define ética como sendo o estudo da moralidade do agir humano (bondade ou maldade dos atos humanos: sua retidão frente à ordem moral). E faz uma divisão em duas partes: 1) ética geral – princípios básicos que determinam a moralidade dos atos humanos (fim último, Leimoral, consciência, virtudes); 2) ética especial (ou social) – aplica esses princípios gerais à vida do homem em sociedade (bem comum, família, Estado, Leicivil, ordem econômica).

A professora Marilena Chaui⁶¹ faz a seguinte distinção:

Toda cultura e cada sociedade instituiu uma moral, isto é, valores concernentes ao bem e ao mal, ao permitido e ao proibido e à conduta correta e à incorreta, válidos para todos os seus membros... No entanto, a simples existência da moral não significa a presença explícita de uma ética, entendida como filosofia moral, isto é, uma reflexão que discuta, problematize e interprete o significado dos valores morais... Como as próprias palavras indicam, ética e moral referem-se ao conjunto de costumes tradicionais de uma sociedade e que, como tais, são considerados valores e obrigações para a conduta de seus membros. A filosofia moral ou a disciplina denominada ‘a ética’ nasce quando se passa a indagar o que são, de onde vêm e o que valem os costumes... A filosofia moral ou a ética nasce quando, além das questões sobre os costumes, também se busca compreender o caráter de cada pessoa, isto é, o senso moral e a consciência moral individuais.

60 FILHO, Ives Gandra Martins. Manual Esquemático de Filosofia. 3ª ed. São Paulo: LTR, 2006, pp. 231-232.

61 CHAUI, Marilena. Convite à Filosofia. 13ª ed. São Paulo: Ática, 2003, p. 310.

Vale aqui transcrever as lições de Leonardo Boff *apud* José Ricardo Cunha⁶²sobre as diferenças de ética e moral:

Ética e moral não são sinônimos. A ética é parte da filosofia. Considera concepções de fundo acerca da vida, do universo, do ser humano e de seu destino, estatui princípios e valores que orientam pessoas e sociedades. Uma pessoa é ética quando se orienta por princípios e convicções. A moral é parte da vida concreta. Trata da prática real das pessoas que se expressam por costumes, hábitos e valores culturalmente estabelecidos. Uma pessoa é moral quando age em conformidade com os costumes e valores consagrados.

Ética e moral, portanto, não possuem o mesmo significado, apesar da estreita ligação, mormente porque na origem existe coincidência com “costumes” (do grego *Ethos* com “e”grande; e do latim “*mos*”, “*moris*”).

A moral é o conjunto de costumes, hábitos e valores culturalmente estabelecidos por um grupo de indivíduos, em um dado momento. Cada sociedade estabelece uma moral, mas a existência dela não significa a presença de uma ética.

A ética é muito mais que o conjunto de valores e princípios que orientam as relações humanas, trata-se da reflexão, discussão, problematização e interpretação do significado dos valores morais, por isso é considerada como a “filosofia moral”.

Podemos vislumbrar três grandes visões da ética, sem a pretensão de esgotar as inúmeras outras possibilidades de divisões: a) visão clássica, tendo como expoentes: Aristóteles (384-322 a.C.) e S. Tomás de Aquino (1225-1274); b) visão moderna-legalista, tendo como expoentes: Francisco Suarez (1548-1617) e Emanuel Kant (1724-1804); c) visão utilitarista, tendo como expoente: Jeremy Bentham (1748-1832). Basicamente, essas três visões são distintas em decorrência das divergências de conceitos sobre liberdade, bem e norma moral.

62 CUNHA, José Ricardo. Op. Cit., p. 7.

É relevante citar as proposições sobre a ética de Peter Singer⁶³, cuja linha básica de abordagem é utilitarista (não propriamente o utilitarismo clássico de Bentham e John Stuart Mill). Peter Singer utiliza indiferentemente as palavras ética e moralidade. Esse autor começa sua argumentação sobre a ética dizendo o que ela não é. A ética não pode ser definida como uma série de proibições ligadas ao sexo; não é um sistema ideal de grande nobreza teórica sem aproveitamento prático; não é algo inteligível somente no contexto da religião; não é relativa ou subjetiva (pelo menos em alguns sentidos).

Peter Singer tenta estabelecer uma concepção da ética, afirmando que viver de acordo com padrões éticos possui ligação com a ideia de defesa do modo que se vive, isto é, de justificá-lo. Os atos com base em interesses pessoais devem ser compatíveis com princípios éticos mais amplos, pois a ética é algo maior que o individual. A ética é universal. Um princípio ético deve ter como fundamento um ponto de vista universal, não podendo se justificar em termos de grupo parcial ou local. “A ética exige que extrapolemos o ‘eu’ e o ‘você’ e cheguemos à Lei universal, ao juízo universalizável, ao ponto de vista do espectador imparcial, ao observador ideal, ou qualquer outro nome que lhe dermos”⁶⁴.

Nesse passo, os “meus interesses”, pelo simples fato de ser “meus interesses”, não podem contar mais que os interesses de uma outra pessoa. Exige-se que haja uma reflexão sobre todos os interesses, devendo ser adotada a ação mais apta a maximizar os interesses das pessoas afetadas, ou seja, ao menos em algum nível do raciocínio moral (somente nas circunstâncias muito incomuns, quando se estiver refletindo sobre a escolha de princípios gerais), a escolha deve recair sobre as melhores consequências.

A proposição de uma ética global é defendida por Leonardo Boff na obra “*Ethos* Mundial: um consenso mínimo entre os humanos”, *apud* José Ricardo Cunha⁶⁵, tendo em vista três grandes problemas contemporâneos: a crise social, a crise do sistema de

63 SINGER, Peter. Ética Prática. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 9-12.

64 SINGER, Peter. Op. cit., p. 20.

65 CUNHA, José Ricardo. Op. cit., pp.10-12.

trabalho e a crise ecológica. A saída seria encontrar uma nova base de mudança, que seria a ética, fundada no “pathos”, na sensibilidade humanitária e na inteligência emocional expressas no cuidado, na responsabilidade social e ecológica, na solidariedade generacional e na compaixão. A ética global não pode ser a implantação de uma moral regional, mesmo que seja dominante, pois ela deve significar a expressão da planetização da expressão humana, estruturador de uma nova plataforma civilizatória. E propõe o seguinte pensamento: “Urge pensar globalmente e agir localmente; e pensar localmente e agir globalmente”.

José Augusto Figueiredo Affonso⁶⁶ define ética da seguinte forma:

Ética pode ser singularizada ou pluralizada. Em termos objetivos, a ética integra a filosofia servindo para estabelecer o que é bom ou mau, e a distinção entre uma obrigação moral e um dever moral. No sentido mais geral, é um conjunto de princípios de cunho moral para regular ou governar grupos e indivíduos inseridos num contexto social real (...) a ética que erige deveres aos quais estão sujeitos os juízes, governa, influenciando os rumos da instituição regulando o que é bom ou não em relação aos seus membros.

Em seu âmago, a ética é a consideração pelo “outro”. O respeito ao “outro” é a garantia do “respeito a mim mesmo”. Faz parte do trabalho do magistrado a busca constante pela interpretação compromissada com os valores morais e éticos da norma, numa reconstrução desta, na incessante perseguição da melhor aplicação do direito ao caso concreto.

Na concepção pós-positivista, busca-se um direito dotado de sentido ético. Nesse passo, a fundamentação da sentença não se confunde com “amparo legal” e a ela deve dizer porque a decisão tomada é a melhor para a situação posta a julgamento. Ademais,

66 AFFONSO, José Augusto Figueiredo. Ética e Magistratura. *in* Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região. V. 35, n. 69, 2002, pp.19-21.

buscar sustentabilidade da decisão, no campo dos valores e da moral, é demonstrar cuidado, compromisso e responsabilidade com o “outro” e com o mundo. Os magistrados têm encontrado novos desafios decorrentes da complexidade do mundo atual, em que novas e sofisticadas causas exigem uma capacidade muito maior para dirimir os litígios, sem olvidar a necessidade da busca por uma ética global.

No ato de julgar, no momento de aplicar o direito, esse compromisso ético deve estar presente, juntamente com os valores sociais. Não é diferente quando o magistrado está executando atividades ligadas à administração judiciária.

A ética no momento de julgar não pode ser diferente da ética no momento de gerir uma unidade judicante.

Ser ético e honesto é pressuposto do juiz, seja no campo jurisdicional, seja na administração judiciária. Na verdade, é difícil traçar uma divisão entre o profissional e o ser humano, conforme as palavras de José Renato Nalini⁶⁷:

A “persona” juiz ainda reveste – ao menos para grande parte dos destinatários de seu mister – uma blindagem metafórica. O julgador ainda é a “imagem da justiça” e a qualidade desta depende da higidez moral de seu artífice. Não é fácil traçar uma linha divisória entre o profissional e o ser humano. Assim como ocorre como sacerdócio, com o médico, os atributos de idoneidade podem comprometer o resultado da atuação funcional.

Na concepção de José Renato Nalini⁶⁸, a Carta Política de 1988 não é só uma Constituição-Cidadã, pode ser chamada também de Constituição Ética:

A Constituição Brasileira de 1988 ostenta uma singularidade que é manancial profundo de extração de consequências éticas. É uma Carta de Princípios (...) Ser probo é obrigação moral não apenas do servidor público,

67 NALINI, José Renato. Ética da Magistratura. São Paulo: Revistas Tribunais, 2009, p. 20.

68 NALINI, José Renato. Ética Geral e Profissional. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, pp. 126-129.

mas de todas as pessoas (...) A vigente Constituição do Brasil contempla em inúmeros dispositivos temas morais e éticos. Isso é explicável quando se atém ao processo histórico de sua formulação, período em que a Nação estava a reclamar por sua redemocratização e por maior responsabilidade dos detentores do poder, e aspirava em uníssono por um pacto indicador de diretrizes para o futuro.

Mais uma vez, cabe ressaltar as palavras de José Luiz Leal Vieira⁶⁹ no que concerne à necessidade do juiz-líder ser ético:

Jamais um servidor do Judiciário será influenciado e seguirá um magistrado que não tenha firmeza moral inatacável (...) As pessoas admiram e se dedicam a líderes íntegros, éticos e honestos. É o que legitima a liderança do magistrado.

Assim, os atos dos juízes devem estar impregnados de ética, como consequência natural dos deveres do cargo. O exercício da liderança exige, com mais rigor, que se cumpram os preceitos éticos da Constituição Federal. No particular, mais um desafio para o Poder Judiciário, pois diante da nova realidade brasileira e da necessidade de mudanças visando a melhorar a prestação jurisdicional, dois pontos são importantes: a capacitação dos magistrados que já estão na carreira e o concurso público.

9. CAPACITAÇÃO DE MAGISTRADOS - CONCURSO PÚBLICO - ESCOLAS DE MAGISTRATURA

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo inúmeros direitos aos cidadãos, visando a implantar um verdadeiro Estado Democrático. No seu preâmbulo, consta o objetivo de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos,

⁶⁹ VIEIRA, José Luiz Leal. Op. cit., p.113.

fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Os fundamentos da República Federativa do Brasil são os seguintes, conforme art. 1º da Carta Política de 1988: a) a soberania; b) a cidadania; c) a dignidade da pessoa humana; d) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e) o pluralismo político.

Novas leis surgiram para regulamentar direitos previstos na Constituição Federal de 1988, assim como em decorrência das novas relações jurídicas que surgiram. Pode-se destacar o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990) como símbolo dessa nova era de direitos em favor da cidadania.

Paralelamente, a sociedade passou a ser mais complexa, a economia globalizada trouxe mudanças nas empresas, a velocidade de comunicação e troca de conhecimentos alcançou alterações significativas, e tudo isso também aumentou a litigiosidade. As novas demandas não são iguais as de 20 anos atrás, tornando-se mais complexas, exigindo dos juízes a capacitação para enfrentá-las e solucioná-las.

O Poder Judiciário passa a ocupar o centro das atenções e a sociedade não se resigna com a morosidade na solução dos litígios.

Por seu turno, novas leis processuais objetivam diminuir o tempo de duração do processo e dar maior efetividade às decisões judiciais. A Lei n. 8.952, de 13 de dezembro de 1994, introduz o instituto da antecipação de tutela. A Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, cria os juizados especiais cíveis e criminais. São exemplos da tentativa de desafogar o judiciário, mas as demandas crescem em proporção maior do que a capacidade de atendimento eficaz pelos tribunais.

Alguns tribunais conseguem até imprimir uma celeridade compatível com a demanda, mas ainda precisam melhorar em outros aspectos, e de um modo geral fazem parte de uma pequena fatia do Poder Judiciário, não ajudando no cenário da média nacional acerca do tempo de solução dos litígios. Enfim, o retrato nacional do Poder Judiciário ainda aponta para uma grande lentidão.

A pressão por uma reforma é grande e em 2004, após longa tramitação, finalmente é promulgada a Emenda Constitucional n. 45. Como foi destacado anteriormente, houve significativas alterações após essa Emenda, especialmente quanto ao reconhecimento de necessidade de uma ênfase à administração judiciária.

A grande contribuição da Emenda Constitucional n. 45/2004 é trazer uma reflexão profunda sobre o funcionamento do Poder Judiciário, especialmente no sentido de conscientizar os operadores de direito da necessidade de implementar a prestação jurisdicional de forma eficiente e eficaz. E o grande mérito do Conselho Nacional de Justiça, órgão criado por essa Emenda, é disseminar a ideia de que não basta melhorar a estrutura material e humana dos tribunais, varas e outras unidades judiciárias, é preciso que o magistrado exerça seu papel de gestor.

Luiz Mello Serra⁷⁰ transcreve trecho de um discurso proferido pelo então Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (biênio 2005-2006), Desembargador Sergio Cavalieri Filho, que bem ilustra a nova visão dos membros do Poder Judiciário:

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.

Capacitar passou a ser a palavra de ordem no âmbito do Poder Judiciário. E o aprimoramento não seria apenas na atividade jurisdicional, mas envolveria uma área para a qual os magistrados pouco tiveram oportunidade de aprender: a administração judiciária.

As escolas de magistratura ganharam importância, inclusive muitas só foram criadas recentemente. Algumas dessas escolas já existiam em alguns tribunais, mas somente a partir da Emenda

70 SERRA, Luiz Mello. Gestão de Serventias Judiciais. Apostila do MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009, p. 9.

Constitucional n. 45/2004 houve previsão expressa de criação.⁷¹

A estruturação de uma escola de magistratura ainda é um grande desafio, principalmente porque os tribunais não estavam preparados para o aparelhamento desse novo órgão. Os tribunais não possuíam profissionais da pedagogia e nem instrutores suficientes para a área de gestão judiciária. A parceria com instituições superiores de ensino foi necessária para atender às necessidades do momento e que, com certeza, ainda se prolongarão por muitos anos.

Trazer os juízes aos bancos da escola de magistratura não tem sido tarefa fácil, quando se trata de aprimorar a gestão judiciária. Observa-se que os tribunais vêm adotando a sistemática de “convidar” os magistrados a realizarem os cursos de capacitação na área de administração, passando depois, em caso de resistência, para a “convocação”. E mesmo assim, uma grande parte ainda busca justificativas para não se submeter à capacitação.

Como foi frisado em tópicos anteriores, a administração judiciária faz parte das atividades do cargo de juiz, como corolário do protagonismo que o magistrado exerce como órgão do Poder Judiciário.

O Código de Ética da Magistratura, em seu art. 29, conforme já observado no tópico referente à ética, estabelece que os jurisdicionados e a sociedade em geral têm o direito à obtenção de um serviço de qualidade na administração judiciária e, assim, insere-se dentre os deveres éticos do magistrado adquirir conhecimentos e se submeterem à capacitação.

As matérias não se resumem à seara jurídica, mas também às que tragam conhecimentos e técnicas capazes de favorecer o melhor cumprimento das funções judiciais, conforme estabelece o art. 31 desse código.

71 CF/88, art. 105, parágrafo único, inc. I: “a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira;” e art. 111-A, §2º, inc. I: “a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira;”

Nesse ponto, José Renato Nalini⁷² é bem incisivo ao destacar que “o aprendizado é obrigação permanente e não precisa ser lembrado ao juiz ético”, e prossegue dizendo:

Não se consegue sobreviver nesta era sem insistir no aprendizado. Este deveria iniciar até mesmo antes do nascimento – projeto consistente de educação deve ser elaborado um século antes de o ser educando vir à luz – e prosseguir sem termo final. Até a morte ensina. É a derradeira mestra, dizia a saudosa Esther de Figueiredo Ferraz (...) A técnica é eficiente auxiliar da concretização jurisdicional. Dominar a informática, aprender estratégias de gestão e de administração, adquirir proficiência em idiomas, conhecer a alma humana, tudo isso contribuirá para que a justiça não seja promessa vã, mas realidade tangível. A chave para a aquisição dessa performance, contudo, continua a ser a ética. Somente a imersão numa ética muito própria à função judicial é que fará o juiz, a despeito das dificuldades, do acúmulo de serviço, da incompreensão, dos sacrifícios de toda ordem, encontrar tempo e condições para adquirir novas habilidades.

Interessante notar que a ética também permeia os fundamentos da capacitação de magistrados. E ao juiz também cabe facilitar e promover a formação de outros integrantes do órgão judicial, conforme leciona José Renato Nalini⁷³:

Além de se devotar a um estudo constante, o juiz precisa facilitar e promover a formação de outros membros do órgão judicial. Pressupõe-se um crescimento integral, pois ainda que fosse considerada benéfica a capacitação de um só juiz, ela seria melhor ainda se gerasse mutação abrangente de outros atores. Todos ganhariam se a reciclagem fosse ampliada e contaminasse todos os protagonistas da cena judicial (...) Não há mais possibilidade de o juiz brasileiro afirmar que ausente a

72 NALINI, José Renato. *Ética da Magistratura...*, pp. 164-166.

73 NALINI, José Renato. *Ética da Magistratura...*, pp. 170-171.

pertinência entre julgar e se devotar à causa de aprimorar a justiça e o direito. Agora é dever ético assumir a condução do projeto, para que se incremente a realização de um justo mais adequado às exigências cidadãos. Inclusive exigir da instituição viabilize a implementação de uma consistente e consequente formação continuada.

Trata-se da “partilha de conhecimento” como denomina o referido autor, e que está prevista no Código de Ética da Magistratura.⁷⁴

As duas principais escolas de magistratura são a ENAMAT-Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho e a ENFAM-Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. São as duas escolas de âmbito nacional que influenciam e traçam diretrizes para as escolas regionais/estaduais.

Apesar da relevância das funções dirigidas a essas duas escolas, não há uma integração ou interação. Cada qual busca encontrar o perfil do magistrado que se pretende formar, em consonância com os anseios da sociedade.

Sejam juízes do trabalho, sejam juízes federais ou de direito, todos são magistrados. Não cabe realizar distinção, pois o que se busca é a essência do juiz, não importando qual a área de especialização. Afinal, o Poder Judiciário é uno, conforme lecionam Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco⁷⁵:

O Poder Judiciário é uno, assim como una é sua função precípua – a jurisdição – por apresentar sempre o mesmo conteúdo e a mesma finalidade. Por outro lado, a eficácia espacial da Lei a ser aplicada pelo Judiciário deve coincidir em princípio com os limites espaciais da competência deste, em obediência ao princípio “una lex, una jurisdictio”. Daí decorre a unidade funcional do Poder Judiciário.

74 Art. 33-O magistrado deve facilitar e promover, na medida do possível, a formação dos outros membros do órgão judicial; Art. 34- O magistrado deve manter uma atitude de colaboração ativa em todas as atividades que conduzem à formação judicial.

75 CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit., p. 172.

Não se nega que no aspecto da infra-estrutura administrativa não existe uniformidade no Poder Judiciário, conforme bem ressalva Joaquim Falcão⁷⁶:

Se, no entanto, a jurisdição como expressão da soberania nacional é una, a divisão racional do trabalho judicial é apenas uma das muitas opções de organização institucional e política de um Judiciário múltiplo (...)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 encarmos do ponto de vista organizacional, econômico, sociológico ou político (...) Como definidor da legalidade no exercício da jurisdição, o Poder Judiciário é uno. Mas como administrador da infra-estrutura administrativa necessária a esta tarefa e produtor da cultura da Justiça não o é.

É importante ter essa percepção quanto à diversidade administrativa que existe no âmbito do Poder Judiciário, influenciando a própria visão de magistratura que cada tribunal tenha, mas isso não retira a necessidade de se debater sobre o perfil do magistrado ou a formação que se pretende empreender em nível nacional.

A ENAMAT e a ENFAM devem manter um canal de comunicação direto e constante, visando a debater os diversos temas que envolvem a formação de magistrados, do contrário teremos diretrizes díspares, quando os objetivos seriam ou deveriam ser os mesmos, pelo menos em tese.

Leonardo Vieira Wandelli⁷⁷ assevera que “a escola deve ser pensada como usina produtora de uma teoria judicial e não uma revisora especializada do ensino jurídico que acaba reproduzindo as suas limitações.” E arremata:

76 FALCÃO, Joaquim. O Múltiplo Judiciário. *in* Magistrados: uma imagem em movimento. Coordenadora Maria Tereza Sadek. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, pp.117-120.

77 WANDELLI, Leonardo Vieira. Formação Permanente do Magistrado e as Escolas da Magistratura do Trabalho: alguns princípios para sua constituição. *in* Revista Trabalhista Direito e Processo. Ano IV, 2002, p.94.

Precisamos de um centro gerador de cultura judicial que seja um transformador das práticas e da cultura atualmente predominantes no Judiciário, de modo que o próprio Poder seja o motor de sua mudança. Caso contrário, será levado a reboque pelo discurso desenvolvido pelas agências e órgãos internacionais que até aqui têm pautado o debate da sociedade sobre o Judiciário.

Graça Maria Borges de Freitas entende que inúmeros são os desafios nesse tema, em particular a definição do papel político-institucional das Escolas de Magistratura no ordenamento jurídico brasileiro, e alerta para a necessidade de conjugar os estudos dos modelos de seleção e de formação⁷⁸:

Os sistemas de seleção e formação de magistrados não são estanques historicamente e possuem peculiaridades locais ligadas à tradição jurídica adotada no país e à formação histórica da organização do Estado (...) Os principais tipos de seleção ainda hoje existentes são: a eleição popular; a livre nomeação pelo Executivo; a livre nomeação pelo Judiciário; a nomeação pelo Executivo condicionada à proposta de outros poderes; a nomeação pelo Executivo condicionada à aprovação pelo Legislativo; e o concurso público (...) No Brasil, a realização da seleção por meio de concurso público aproxima o modelo brasileiro dos sistemas denominados “burocráticos”. Todavia, considera-se que, mais do que relação com o sistema jurídico adotado pelo país, os critérios de seleção e formação de magistrados dizem respeito ao lugar e ao papel que ocupa o Poder Judiciário na organização do Estado (...) Em razão das peculiaridades do sistema nacional de seleção de magistrados, considero que a função constitucional das Escolas de Magistratura é a formação dos membros da

78 FREITAS, Graça Maria Borges. Formação de Magistrados no Brasil: um modelo educativo institucional em construção após a Constituição de 1988. *in* Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região, n.76, 2007, pp.81-87.

carreira ou daqueles que se encontrem em processo de seleção, caso haja instituição de cursos de preparação oficiais, previstos como etapa do processo seletivo.

Seleção e formação são dois temas que estão interligados quando se fala em magistratura, pois é comum apontar o concurso público como vilão na arregimentação de novos juízes, outras críticas são direcionadas à necessidade de uma preparação antes do magistrado iniciar efetivamente a atividade judicante.

Crítico ferrenho do atual modelo de concurso público da magistratura, José Renato Nalini⁷⁹ realiza as seguintes ponderações:

Mal também não haveria em se preservar a fórmula atual de concurso, se os critérios de seleção tivessem acompanhado as transformações da sociedade. Não é o que ocorre. Prevalece o mesmo esquema com que os certames foram idealizados. Esquema evidentemente superado (...) A vulnerabilidade do concurso é que o Judiciário o realiza de maneira de certa forma amadorística. As Comissões “ad hoc” podem ser integradas por examinadores competentes, mas também por ótimos juízes sem qualquer experiência em seleção de pessoal (...) o mais importante em relação a um juiz é sua vocação, sua ética, sua noção de responsabilidade institucional. Não é o conhecimento técnico, prodigalizado hoje por fontes acessíveis a quem queira servir-se delas. Nem sempre a erudição é fator de confiabilidade. Ao contrário, um erudito mal-intencionado é muito mais nefasto à missão de realizar o justo concreto do que chegaria a sê-lo o tecnicamente medíocre.

São lúcidos os argumentos supra, mas a avaliação ética não se esgota numa prova de seleção, ao contrário existe a necessidade de um acompanhamento por um mínimo e razoável tempo para se ter uma avaliação ética do candidato. Da mesma forma em se tratando de

79 NALINI, José Renato. A Vocação Transformadora de uma Escola de Juízes. in Revista da Escola Nacional de Magistratura. Ano II, ed. N.4, 2007, pp. 24-25.

gestão e liderança, o aspecto prático possui maior relevo, carecendo de uma capacitação e avaliação por um lapso temporal maior.

O concurso público para magistratura, apesar de todas as críticas, ainda é a forma mais democrática de acesso à carreira, além de prestigiar o mérito. Não há dúvida que existe necessidade de um aprimoramento, mas as questões de ética e de gestão/liderança devem ser trabalhadas na escola da magistratura, com todo o rigor, inclusive como requisito essencial para o vitaliciamento. Além disso, na formação continuada, ética e gestão/liderança devem ser matérias constantes, uma vez que não podem ser dissociadas do exercício da magistratura.

Para cumprir a relevante missão incumbida às escolas de magistratura, principalmente para que as mudanças e aperfeiçoamento institucional do Poder Judiciário não sejam mera peça retórica, é essencial que essas escolas funcionem com autonomia didática e administrativa, com valorização do papel constitucional do juiz e o fortalecimento dos princípios que sustentam o Estado Democrático de Direito, na forma já preconizada por Graça Maria Borges de Freitas⁸⁰.

E a questão de saber o que esperar de uma escola da magistratura é bem respondida por José Renato Nalini⁸¹:

Uma Escola de Juízes com previsão constitucional é um organismo destinado a exercer efetivo protagonismo na formulação de uma doutrina judicial. Não se pode resumir à tarefa de estabelecer parâmetros para os cursos oficiais de ingresso e promoção, nada obstante a importância desse objetivo. Mas precisa se encarregar de uma verdadeira filosofia do Judiciário. E como toda filosofia, enfrentar a inteligência daquilo que é - a teoria -, as propostas de aperfeiçoamento da instituição e do mundo a cujo serviço ela se preordena - a ética - até alcançar o mais elevado grau possível de exaço - a sabedoria.

80 FREITAS, Graça Maria Borges. Op. cit., p.88.

81 NALINI, José Renato. A Vocaço Transformadora de uma Escola de Juízes...,p. 29.

Mas discutir modelos de escola da magistratura não surtirá efeito algum se os próprios magistrados não se conscientizarem da necessidade de mudanças. É o que propõe José Renato Nalini ao conclamar uma “rebelião da toga”⁸², esclarecendo que se trata de uma rebelião no melhor sentido do verbete, significando repúdio ao imobilismo, recusa a uma função subalterna.

Cada magistrado deve repensar o seu papel nas mudanças que a sociedade exige em relação ao Poder Judiciário, além de agir efetivamente, assumindo a necessidade de aprimorar a gestão e a liderança, sem olvidar a conduta ética. Se os próprios agentes políticos que comandam esse Poder não protagonizarem essa rebelião, o descrédito será inevitável, colocando em risco o próprio Estado Democrático de Direito.

10. CONCLUSÃO

O Poder é um elemento essencial ao Estado. O grau de consentimento pelo qual os integrantes de um grupo social se submetem aos comandos do detentor desse poder irá refletir a legitimidade. O exercício desse poder deve refletir o anseio dos integrantes da sociedade organizada, sempre respaldado em princípios legais, morais e de justiça. O governante que esquece isso estará cometendo arbitrariedades e não terá legitimidade para atuar na função de comandar os objetivos traçados pelo grupo social.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a tripartição de Poderes, significando a separação de funções para o seu exercício, vez que o poder estatal é uno. E o Poder Judiciário ganhou especial relevo pelo constituinte, principalmente pela missão de garantir a concretização da onda de novos direitos surgidos com a nova Carta Política do país.

Para cumprir o seu relevante papel no Estado Democrático de Direito foi garantido ao Poder Judiciário a sua autonomia

82 NALINI, José Renato. *A Rebelião da Toga*. 2ª ed. Campinas-SP: Millennium, 2008, pp.16-17.

administrativa e financeira, visando a fortalecer a independência de suas decisões. A Carta Política garante, assim, o autogoverno da magistratura.

Eis que surge o debate acerca do papel do juiz no Poder Judiciário. Pela demasiada ênfase na principal atividade do Poder Judiciário, que é a prestação jurisdicional, por muitos anos a atividade concernente à administração judiciária foi relegada a um segundo plano, a ponto de muitos magistrados entenderem que não tinham a obrigação de exercer a gestão em suas unidades judicantes.

Por existir clara disposição constitucional sobre o funcionamento da tripartição dos Poderes, até porque não existe previsão de outro órgão externo com atividade de gerir o Poder Judiciário, os próprios magistrados são os legítimos gestores do Poder Judiciário. Na direção dos tribunais, seja no Supremo Tribunal Federal, seja nos demais tribunais, o magistrado é o administrador maior.

Esse raciocínio projeta-se para a unidade judicante, que corresponde a um micro sistema de um sistema maior que é o tribunal a que se vincula, onde o magistrado deve exercer o gerenciamento para consecução da atividade jurisdicional.

O magistrado é um agente político e possui dentre as atividades inerentes ao seu cargo a atividade administrativa, na forma da Constituição Federal.

Se o magistrado abre mão disso, estará renunciando ao exercício do autogoverno garantido pela Constituição Federal e, conseqüentemente, quebrando todo o sistema constitucional previsto para o Poder Judiciário.

A delegação de atividades administrativas é sempre possível dentro dos parâmetros legais, mas o magistrado é o administrador principal. O que não se concebe atualmente é que o magistrado entenda que seria uma faculdade o exercício das atividades administrativas ou que estaria aderindo a essa atividade de gestão por pressão da direção do tribunal ou dos Conselhos de Justiça.

Ademais, as atividades jurisdicionais e administrativas estão umbilicalmente interligadas, não havendo como dissociá-las, e possuem o mesmo objetivo de construir um Poder Judiciário que atenda as necessidades da sociedade, entregando a prestação jurisdicional com eficiência e eficácia, sem esquecer os valores e princípios fundamentais previstos na Constituição Federal.

Mas não basta que o juiz exerça essa atividade administrativa, é preciso que o faça com liderança e dentro dos parâmetros éticos.

Não há dúvida que mudanças devem ser implementadas no Poder Judiciário. Não basta se contentar com números de alguns tribunais que se constituem em “ilhas de excelência”, pois são poucos e não refletem a média nacional acerca da morosidade na solução dos litígios que batem à porta do judiciário. Afinal, o Poder Judiciário é uno.

A Constituição Federal garante ao cidadão a razoável duração do processo e também prevê a eficiência como princípio administrativo. Logo, o que a sociedade cobra do Poder Judiciário nada mais é do que o cumprimento do que prevê a Carta Política do país.

Nesse passo, para implementar mudanças, o juiz deve ser um líder no seio do Poder Judiciário, não há como atribuir outro papel, até em função do protagonismo que a Constituição confere ao magistrado.

Assim, mais do que realizar o gerenciamento, o juiz deve exercer liderança, ou seja, deve ser capaz de influir pessoas a realizar os objetivos do Poder Judiciário, incentivando a criatividade e a inovação, atuando para concretizar as mudanças que são cobradas pela sociedade.

Essa atuação do juiz-líder deve estar impregnada dos parâmetros éticos, pois do contrário os objetivos podem ser desvirtuados.

No campo judicial ou administrativo a ética não se desvincula da figura do juiz, afinal a honestidade e a ética são pressupostos do juiz.

A gestão desprovida de ética não atende aos ditames constitucionais e não cumpre com os objetivos de mudança nas atividades do Poder Judiciário, além de trazer falta de adesão dos demais colaboradores do órgão, e significar descrédito perante a

sociedade, vulnerando o Estado Democrático de Direito.

As escolas de magistrados receberam a grandiosa missão de capacitar os magistrados que já se encontram na carreira e aqueles que iniciam a judicatura.

Inegável a pluralidade de estruturas materiais e humanas, inclusive quanto ao modelo de gestão, nos diversos tribunais do país, conquanto seja uma a jurisdição.

Os tribunais, em todas as esferas, devem propiciar que exista uma verdadeira gestão democrática do judiciário, permitindo-se a cada magistrado participar efetivamente nos projetos e planos estratégicos.

As duas principais escolas nacionais de magistratura, a ENAMAT e a ENFAM devem manter uma sintonia nas definições do perfil de juiz que se pretende formar, visando a evitar distorções em nível nacional, mesmo porque ainda que existam especialidades diferentes, busca-se sempre o juiz que a sociedade deseja em sua essência.

A escola de magistrados, como gerador da cultura judicial, não poderá apenas aprimorar o juiz para as atividades jurisdicional e administrativa, mas também para o grande desafio de formar o juiz-líder e ético.

Mas a mudança necessária e urgente do Poder Judiciário não ocorrerá somente com o funcionamento das escolas de magistratura.

Cabe, primeiramente, uma mudança de pensamento em cada magistrado, que deverá ter a consciência do papel relevante que a Constituição Federal lhe confere. Se isso não ocorrer, o Poder Judiciário entrará em descrédito, vulnerando o Estado Democrático de Direito.

Assim, é importante que o magistrado tenha plena consciência dos deveres do cargo, da necessidade de capacitação, sem resistência aos novos paradigmas exigidos para a construção de um Poder Judiciário melhor, voltado efetivamente para servir a sociedade e garantir a plena cidadania.

11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, José Augusto Figueiredo. Ética e Magistratura. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região. V. 35, n. 69, 2002, pp.19-21.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. Filosofando – Introdução à Filosofia. 3ª ed. São Paulo: Moderna, 2003.

ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. Processo e Administração da Justiça: novos caminhos da ciência processual. Curitiba: IBRAJUS-Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário. Disponível em <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=48>>. Acesso em 16 abr. 2010.

BENETI, Sidnei Agostinho. Da Conduta do Juiz. São Paulo:Saraiva, 1997.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Vade Mecum. 9ª ed. São Paulo: Rideel, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Legislação: Código de Ética da Magistratura. Brasília-DF. Disponível em : <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4980&Itemid=491>. Acesso em: 10 nov. 2009.

BURDEAU, Georges. O Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CHAUI, Marilena. Convite à Filosofia. 13ª ed. São Paulo: Ática, 2008.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CUNHA, José Ricardo. Ética e Poder Judiciário. Apostila do MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro:Fundação Getúlio Vargas, 2009.

FALCÃO, Joaquim. O Múltiplo Judiciário. *in* Magistrados: uma imagem em movimento. Coordenadora Maria Tereza Sadek. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006, pp.117-120.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 9ª ed. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2002.

FILHO, Ives Gandra Martins. Manual Esquemático de Filosofia. 3ª ed. São Paulo: LTR, 2006.

FIOREZI, Ricardo. Gestão da Tramitação Processual nas Varas Trabalhistas. Rio de Janeiro, 2009. Dissertação (Trabalho de Conclusão de Curso de Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Fundação Getulio Vargas.

FREITAS, Graça Maria Borges de. A Formação do Juiz: Papel, Limites e Desafios das Escolas de Magistratura na Sociedade Brasileira Contemporânea. Belo Horizonte, 2006. Dissertação (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito Constitucional) - Universidade Federal de Minas Gerais.

FREITAS, Graça Maria Borges. Formação de Magistrados no Brasil: um modelo educativo institucional em construção após a Constituição de 1988. *in* Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região, n.76, 2007.

GOMES, Luiz Flávio. A Questão do Controle Externo do Poder Judiciário. São Paulo:RT, 1993.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado.13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MACIEIRA, Maria Elisa. Estudos de Casos e Práticas Inovadoras. Apostila do MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro:Fundação Getulio Vargas, 2008.

MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª ed. São Paulo:Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. São Paulo: Saraiva.

MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. Formação de Liderança. Apostila do MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

NALINI, José Renato. Ética da Magistratura. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. Ética Geral e Profissional. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. A Vocação Transformadora de uma Escola de Juízes. in Revista da Escola Nacional de Magistratura. Ano II, ed. N.4, 2007, pp. 24-25.

_____. A Rebelião da Toga. 2ª ed. Campinas-SP: Millennium, 2008.

PACHECO, Cláudio. Novo Tratado das Constituições Brasileiras. V.1. São Paulo: Saraiva, 1990.

PEDROSO, Ediberto Tadeu. Humanizar a Administração. Rio de Janeiro: Qualitymark. 2006.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras Linhas de Direito Processual Civil. 13ª ed. V.1. São Paulo: Saraiva, 1987.

SERRA, Luiz Mello. Gestão de Serventias Judiciais. Apostila do MBA em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SINGER, Peter.  tica Prática. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.