



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PRÁTICAS INOVADORAS NA JURISDIÇÃO

A EXPERIÊNCIA DOS MAGISTRADOS DO RIO GRANDE DO SUL



EXPEDIENTE

Centro de Pesquisa “Judiciário, Justiça e Sociedade”

Coordenação:

Ruy Rosado de Aguiar Júnior – Coordenador-Geral

Núcleo de Inovação e Administração Judiciária – NIAJ

Coordenação:

Rosane Wanner da Silva Bordasch – Coordenadora

Ney Wiedemann Neto – Vice-Coordenador

AJURIS – Escola Superior da Magistratura

Direção:

Cláudio Luís Martinewski – Diretor

Luciano André Losekann – Vice-Diretor

Auxiliar Administrativa:

Sandra Mara Mendes Flores

Capa

Marcelo Oliveira Ames

Projeto Gráfico, Diagramação, Impressão e Acabamento

Departamento de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Tiragem

2000 exemplares

Práticas inovadoras na jurisdição : a experiência dos magistrados do Rio Grande do Sul / [organizado por] Núcleo de Inovação e Administração Judiciária – Porto Alegre : Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2014.
190 p.

Obra realizada em parceria entre a Ajuris e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

1. Jurisdição. Inovações. Experiências. 2. Magistrado. Atividade jurisdicional. Inovações. 3. Magistrado. Gabinete. Gestão. 4. Mediação. 5. Poder Judiciário. Planejamento estratégico. 6. Processo eletrônico. 7. Poder Judiciário. Administração da Justiça. 8. Poder Judiciário. Gestão. 9. Acesso à justiça. 10. Conflitos. Resolução. I. Ajuris. Núcleo de Inovação e Administração Judiciária.

CDU 347.97/.98



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PRÁTICAS INOVADORAS NA JURISDIÇÃO

A EXPERIÊNCIA DOS MAGISTRADOS DO RIO GRANDE DO SUL



Porto Alegre, dezembro de 2014.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADMINISTRAÇÃO 2014-2015

Des. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO – Presidente

Des. LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI – 1º Vice-Presidente

Des. MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS – 2º Vice-Presidente

Des. FRANCISCO JOSÉ MOESCH – 3º Vice-Presidente

Des. TASSO CAUBI SOARES DELABARY – Corregedor-Geral da Justiça

SUMÁRIO

Apresentação – Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul	07
Apresentação – Coordenador-Geral do Centro de Pesquisa Judiciário, Justiça e Sociedade da Escola Superior da Magistratura da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul.....	09
Reconhecimento.....	13
Artigos	
1. André Luís de Aguiar Tesheiner – Sistemas de informática para auxílio à atividade jurisdicional	15
2. Alexandre de Souza Costa Pacheco – Execução criminal: aspectos práticos e rotinas do gabinete	27
3. Carlos Eduardo Richinitti – Cinco alternativas práticas para a Justiça brasileira	43
4. Cíntia Teresinha Burhalde Mua – Gestão ambiental na Comarca de Rio Grande	51
5. Danielle da Silveira Vargas, Jeana Rodrigues, Jocenara Trindade e Rosane Wanner da Silva Bordasch – Programa de Gestão e Racionalização das Ações de Massa	59
6. Eugênio Facchini Neto – Fuga da jurisdição? Reflexões sobre a busca de alternativas à jurisdição	63
7. Genacéia da Silva Alberton – Conflito e o olhar para a mediação: perspectivas	97
8. Káren Rick Danilevicz Bertoncello – Tratamento do superendividamento no Poder Judiciário: análise de caso-referência (Comarca de Sapiranga)	113
9. Marcelo Malizia Cabral – Os meios alternativos de resolução de conflitos: instrumentos de ampliação do acesso à justiça e de racionalização do acesso aos tribunais	129
10. Ney Wiedemann Neto – A gestão do gabinete do magistrado	139
11. Ricardo Pippi Schmidt e Sheron Garcia Vivian – A experiência da implantação do processo eletrônico – eThemis1g – nos Juizados Especiais Cíveis do Rio Grande do Sul	155
12. Rosane Wanner da Silva Bordasch – Estamos todos no mesmo barco	169
13. Vanderlei Deolindo – Planejamento estratégico – planejando a gestão da comarca	175

APRESENTAÇÃO

Na condição de Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, registro a importância da obra para o Judiciário e, de modo especial, para a Instituição.

Vivemos um momento em que as desigualdades promovem injustiças. Nesse cenário, o papel social da Justiça cresce.

Desde os tempos em que ingressei na Magistratura, antes da Constituição de 1988, a Sociedade vem sofrendo constantes mudanças.

Sáimos da treva da ditadura e ingressamos na luz da democracia. Direitos foram proclamados pela Constituição Federal. A cidadania veio à luta.

As portas do Judiciário se abriram mesmo havendo o contraste entre a dificuldade de acesso por parte de alguns e o abuso do direito de litigar de parte de outros.

A internet e a instantaneidade da informação massificaram os direitos. Trata-se de um fenômeno social irreversível.

O sistema de justiça tradicional, para o qual fomos treinados, já não se mostra o único caminho. Sem desprezo dos ritos, exige-se simplicidade, objetividade, agilidade, enfim resposta em tempo eficaz.

Os trabalhos apresentados, cujos conteúdos são da mais alta relevância, revelam o comprometimento dos juízes gaúchos com uma prestação jurisdicional que seja útil à Sociedade.

A obra mostra que não basta resolver litígios individualmente, dispondo sobre o direito aplicável ao caso.

É indispensável ir além, promovendo a pacificação social, buscando entender as raízes da litigiosidade.

Mais que sentenciar, cabe ao juiz mediar as partes, enfim convencendo-as do rumo a ser adotado.

Para alcançar o objetivo, é indispensável dar sequência à política de modernização de gestão, aprimorando os sistemas de controle da Administração.

É necessário investir na cultura da gestão, prevalecendo princípios como a racionalidade e o método de trabalho.

O juiz terá o papel de liderar, dando sentido de organização a um gabinete.

O momento é de investir em treinamento, capacitação, visualizando que o processo eletrônico é uma realidade incontornável.

Ou seja, estamos em uma *free-way* sem retorno e em uma velocidade assustadora.

Por isso, exige-se do juiz muita criatividade, potencializando as boas práticas gerenciais.

A coletânea de trabalhos mostra o caminho de investir na promoção do conhecimento institucional.

Mais que nunca, o talento político e gerencial farão a diferença em nome da Instituição, beneficiando a Sociedade.

É disso que estamos tratando na obra dos colegas que compõem o NIAJ. Espero que esta seja apenas uma entre tantas publicações.

Boa leitura a todos.

José Aquino Flôres de Camargo

APRESENTAÇÃO

1. Os ilustres magistrados Des. Ney Wiedemann Neto e Dra. Rosane Wanner da Silva Bordasch, Coordenadores do NIAJ, solicitam-me a apresentação da coletânea de artigos e ensaios sobre práticas inovadoras na prestação jurisdicional.

2. Esclareço inicialmente que a Escola Superior da Magistratura da AJURIS/RS mantém, desde 2006, ao tempo em que era dirigida pelo hoje Ministro Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, um departamento de pesquisa denominado de Centro de Pesquisa Judiciário, Justiça e Sociedade, destinado à investigação de temas jurídicos relevantes, com preferência para o estudo das questões diretamente vinculadas ao exercício da função jurisdicional.

3. Entre os grupos constituídos para esse fim, destacou-se o NIAJ – Núcleo de Inovação e Administração Judiciária, que produziu diversos trabalhos, todos eles destinados ao estudo da realidade da prestação jurisdicional, apontando soluções possíveis.

4. A mais recente contribuição desse grupo de estudos está na reunião dos diversos artigos que integram este livro.

Seu projeto de publicação foi submetido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, para a edição, modo digital (disponibilizado na internet, em ambiente específico da Comissão de Biblioteca e de Jurisprudência do TJRS) e físico, com dois mil exemplares, a fim de assegurar ampla distribuição gratuita entre magistrados, tribunais, faculdades, bibliotecas e instituições interessadas.

O Relator, Des. Giovanni Conti, aprovou a proposta com o seguinte voto:

“O NIAJ é um laboratório de pesquisa e estudo, fomentador de novas propostas na área de administração judiciária que possibilitam uma gestão mais qualificada, segura e eficiente no âmbito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul. Publicar o conhecimento e as experiências traduzidas em textos sempre deve ser louvado e estimulado pela Administração, viabilizando a disseminação de novas propostas de gestão, proporcionando a iniciativa individual ou coletiva, seja através de magistrados como também pelos servidores e demais agentes vinculados aos serviços judiciários. Registro, ainda, que o aprimoramento da gestão judiciária é uma das metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no seu Planejamento Estratégico Nacional do Poder Judiciário 2015/2020”.

5. A crise que atormenta o Judiciário leva os juízes à busca de soluções práticas que contribuam de algum modo para a melhoria do descabro em que se encontram varas e tribunais, com milhões de processos, excesso de demanda, de recursos, de formalismos e de despesas, sem que exista, no âmbito da legislação, qualquer perspectiva de efetiva melhoria desse quadro.

Saudável, pois, a divulgação de experiências, propostas e ensaios que, reunidos nesta coletânea, evidenciam a constante preocupação dos juízes com a boa prestação do serviço judicial, e, também, a esperança de que a soma de iniciativas, de maior ou menor impacto, possam mostrar bons caminhos ainda à disposição do Estado.

6. São treze os trabalhos ora publicados.

O Dr. André Luís de Aguiar Tesheiner lembra a necessidade de melhor aproveitamento do computador e relata os sistemas de informática que utiliza para auxílio da atividade judiciária nos temas da prescrição penal, do cálculo de prazos, dos acordos para parcelamento do débito, da aplicação de pena, dos dados a serem utilizados na sentença criminal, da qualificação de testemunhas e do sistema informatizado para o Juizado Especial Criminal.

Cinco alternativas práticas para a justiça brasileira são propostas pelo Des. Carlos Eduardo Richinitti: resgate do conceito de pretensão resistida; especialização; alteração da lei de assistência judiciária gratuita; valorização das ações coletivas; desjudicialização dos executivos fiscais.

A Dra. Cíntia Teresinha Burhalde Mua, dedicada ao estudo do meio ambiente, relata experiência de gestão ambiental com o projeto “Justiça em Ação”, na Comarca de Rio Grande.

O Des. Eugênio Facchini Neto elaborou substancial ensaio de direito comparado sobre os meios alternativos de resolução de conflitos, fornecendo sólidos subsídios para um programa aplicável ao Brasil, advertindo sobre vantagens e desvantagens das experiências realizadas no exterior.

Seguindo nessa linha de soluções alternativas, a Desa. Genacéia da Silva Alberton estuda o conflito interpessoal e a possibilidade da mediação, na busca de espaço possível para a implantação da Resolução n. 125/CNJ, sobre núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos. Ainda, analisa projetos de lei que versam sobre mediação.

O superendividamento é um problema social que atinge não apenas o devedor e sua família, mas interessa às instituições financeiras e reflui para o Judiciário. A Dra. Káren Rick Danilevicz Bertoncello trata dessa matéria, tema de sua especialidade, para cujo estudo e implantação muito tem contribuído.

O Dr. Marcelo Malizia Cabral propõe a ampliação do acesso à justiça e aos tribunais mediante a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos, que entendem estar na dependência de um pacto social.

A gestão dos recursos humanos e materiais necessários à prestação jurisdicional exige do juiz especial conhecimento técnico sobre a organização da atividade administrativa e de seus princípios. O Des. Ney Wiedemann Neto escreveu sobre os procedimentos que podem ser adotados para a melhoria dos resultados de produtividade e qualidade na gestão do gabinete do magistrado.

O Dr. Ricardo Pippi Schmidt e a Assessora Sheron Garcia Vivian relatam a experiência da implantação do processo eletrônico, denominado “eThemis1g”, nos Juizados Especiais Cíveis do Rio Grande do Sul, e descrevem o trabalho prévio de organização e planejamento da unidade, com as alterações necessárias à execução do projeto.

A Dra. Rosane Wanner da Silva Bordasch demonstrou, por meio de experiência em barcos a remo, a importância do trabalho em equipe, pois “estamos todos no mesmo barco”.

O processamento de ações massivas teve tratamento especial no denominado “Projeto Poupança”, reunindo ações de cobrança de expurgos inflacionários, com mais de trinta mil ações ajuizadas em curto espaço de tempo. As Dras. Danielle da Silveira Vargas, empresária, Jeana Rodrigues e Jocenara Trindade, assessoras, e Rosane Bordasch, Juíza de Direito, relatam a experiência.

O Dr. Vanderlei Deolindo discorreu sobre o planejamento estratégico em comarca do Judiciário, resumindo livro já publicado e de repercussão nos meios jurídicos, no qual expõe sua experiência na elaboração e na gestão de um plano de ação para obter eficácia na jurisdição.

As dificuldades de uma vara de execução penal são expostas pelo Dr. Alexandre Pacheco.

7. O rico e variado material objeto da presente publicação certamente será de utilidade para todos quantos se preocupam com o trabalho forense.

Foi com satisfação e orgulho que recebi a incumbência de apresentar a coletânea, na certeza de que a mesma dedicação e qualidade estarão presentes em novos estudos do excelente NIAJ.

Porto Alegre, 8 de setembro de 2014.

Ruy Rosado de Aguiar Júnior

RECONHECIMENTO

Escrever um livro é sempre um grande trabalho em equipe. Não só quando envolve multiplicidade de autores, como no caso desta obra, mas por todas as suas etapas, desde a criação e desenvolvimento até a sua distribuição.

Quando o Carlos Eduardo Richinitti fez a proposta ao Núcleo de Inovação e Administração da Escola da Ajuris (NIAJ), mais uma vez defendia a necessidade da apresentação de alternativas práticas à jurisdição. Sua postura crítica em relação à realidade do Judiciário sempre nos fará crescer.

Um livro, também, não tem valor sem que muita energia precise ser canalizada para um foco comum. E nisso, o Ney Wiedemann mostrou, mais uma vez, a sua grande capacidade de convergir e somar forças em torno do objetivo de tornar este livro realidade.

Reconhecimento, também, aos autores dos artigos, entusiastas da proposta do NIAJ, sempre dispostos a pensar e repensar a atividade; ao nosso Mestre, Ministro Ruy Rosado de Aguiar Júnior, um dos precursores da inovação na cena judiciária; e aos integrantes da administração do Tribunal de Justiça que, por meio do Departamento de Artes Gráficas, propiciaram a concretização do livro.

Por fim, um registro importantíssimo. Este livro, assim como o próprio Núcleo, não existiria sem o entusiasmo, a dedicação e o preparo da Juciane Belinkevicius, que, com a qualidade de sempre, fez a revisão e é nosso anjo da guarda.

Rosane Wanner da Silva Bordasch,

Coordenadora do Núcleo de Inovação e de Administração Judiciária – NIAJ

1

SISTEMAS DE INFORMÁTICA PARA AUXÍLIO À ATIVIDADE JURISDICIONAL

ANDRÉ LUÍS DE AGUIAR TESHEINER

Juiz de Direito – Poder Judiciário do Rio Grande do Sul

Na era do processo virtual ainda pouco se aproveita da tecnologia que está a nossa disposição para o exercício da jurisdição.

Achamos estar aproveitando bem o computador, mas a verdade é que continuamos a usá-lo como máquina de escrever e substituto de fichas de papel. Com passos de tartaruga desenvolve-se a informática jurídica.

Cria-se vagarosamente o processo eletrônico neste País, com preocupações básicas com segurança, forma de visualização dos documentos e de inserção das petições, mas tudo isso é realizado com tecnologia e recursos da internet disponíveis há anos, e que somente agora passam a ser utilizados. Apenas recentemente, por exemplo, é que está sendo utilizada a comunicação eletrônica, com envio de *e-mails* para comunicação externa ao Poder Judiciário.

No entanto, neste mesmo momento, empresas inovadoras desenvolvem aplicativos para as mais variadas plataformas e dispositivos, criando funções e recursos que tornam nossa vida muito mais fácil. Mas não na área jurídica.

Não precisamos aguardar a chegada de inovações tecnológicas para melhorar efetivamente a atividade jurisdicional, pois a grande velocidade de processamento e armazenamento de dados dos computadores já é capaz de auxiliar o Magistrado e os Servidores na própria condução do processo e até mesmo no julgamento, como demonstrarei mais adiante.

As possibilidades são infinitas, mas pouco se desenvolve a informática jurídica, e o pior de tudo, pouco se pensa a respeito. Possivelmente porque os funcionários de tecnologia da informação e comunicação (TIC) não compreendem bem do que o

Magistrado e os Servidores precisam (o que é absolutamente normal, pois não sabem de sua rotina, não sentem suas dificuldades à frente do enorme volume de processos), enquanto que os operadores do Direito, por sua vez, não têm ideia do que um sistema de informática pode fazer.

O elevado e sempre crescente número de processos não nos permite trabalhar da mesma forma realizada há décadas, quando a carga era bem inferior. Devemos ficar atentos a cada atividade realizada, observando em que o tempo está sendo gasto, sempre com olhar crítico, refletindo se há forma de otimização. Devemos questionar-nos se não há forma diferente e mais ágil de se atingir o resultado. Cada minuto poupado em uma rotina significa horas ao final do mês.

Se tivermos olhar atento às nossas atividades e não ignorarmos as reais possibilidades propiciadas pela tecnologia, teremos condições de melhorar nosso trabalho, aumentando a produção, ganhando velocidade, qualidade e precisão.

Diversas áreas do conhecimento utilizam os denominados “Sistemas Especialistas”, que são aplicações da inteligência artificial. Constituem-se, basicamente, de programas de computador dedicados a determinada área de atuação, auxiliando na tomada de decisões. Esses sistemas capturam o conhecimento em determinada área e o aplicam na solução de problemas. Entre suas vantagens estão a velocidade da resposta, segurança, redução de erros e padronização das ações tomadas (até mesmo na área do Direito a padronização é útil, pois não é tão raro ver manifestações do mesmo profissional, em sentidos opostos, em processos diferentes).

Evidentemente, é impossível o desenvolvimento da inteligência artificial, propriamente dita, esta que se vê nos filmes de ficção científica, para a solução de todos os processos. A complexidade da interpretação das leis, da análise das provas, até mesmo as reações das testemunhas que se verificam com as audiências, hoje filmadas, constituem-se de obstáculos intransponíveis. Contudo, é possível a utilização de sistemas especialistas que possam auxiliar o impulsionamento e até julgamento do processo. Esses sistemas, se construídos adequadamente, e com uma base de conhecimento correta e atualizada, podem ser facilmente utilizados quando o operador estiver à frente de alguma dúvida ou problema. O usuário, por exemplo, poderia perguntar ao computador se “o preso, no JEC, pode ser parte?” e o sistema, em fração de segundos, responderia, indicando o dispositivo legal. Outras questões mais específicas ou complexas poderiam, obviamente, integrar a base de dados. Em outra situação, o usuário poderia abrir a tela do processo e o sistema, analisando o andamento processual, sugerir o despacho de impulsionamento.

Sistemas como esse, em que o usuário literalmente pergunta para o computador, já são realidade em *call centers*. Há uma empresa brasileira que desenvolveu uma aplicação que permite que o atendimento do cliente seja feito por *e-mail*, *chat* ou SMS, usando “robôs” de interação que conversam naturalmente sem a necessidade de um atendente¹. Em nosso computador, podemos ter ideia do que pode ser feito: teste, no

1 – Disponível em: <<http://olhardigital.uol.com.br/noticia/empresa-brasileira-usa-inteligencia-artificial-em-atendimento-ao-cliente/14514>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

Google, o seguinte comando “100 reais para dólar”, e veja o resultado. Ou então escreva o nome de um elemento químico e observe que será apresentado um quadro com diversas informações importantes sobre ele.

A utilização de sistemas de informática para auxílio à jurisdição é possível. Dentro da ideia que expus, de observar cada tarefa e verificar se ela pode ser realizada de forma mais ágil, tenho, ao longo dos anos, desenvolvido muitos programas de computador para me auxiliar na judicância e também ao Cartório, no cumprimento dos processos.

Os sistemas que passo a explicar são apenas alguns dos que criei, visando ao aprimoramento da qualidade e ao aumento da velocidade na atividade jurisdicional. Este artigo não constitui um manual de instruções destes sistemas, sendo apenas uma apresentação, até para que se reflita sobre as reais possibilidades da tecnologia para auxílio na área jurídica.

1.1. Ferramentas para auxílio à jurisdição

1.1.1. Prescrição penal

Desenvolvi um programa para cálculo de prescrição penal. Uma vez indicado o crime, pena cominada ou aplicada, os marcos interruptivos e eventual incidência do art. 115 do Código Penal (réu menor de 21 anos na data do fato ou maior de 70 anos, quando da sentença), o programa mostra dados precisos: o período total transcorrido, o dia em que o fato prescreveu, a lei aplicável utilizada no cálculo, etc. Não havendo prescrição, o programa apontará o dia em que ocorrerá – informação que obrigatoriamente deve constar dos mandados de prisão.

Apesar de aparentar simples ferramenta de cálculo, entre as mais de 3.200 linhas do programa, há instruções detalhadas e precisas quanto à forma como o cálculo é realizado, tratando-se, assim, de um *sistema especialista*. Por exemplo, o *software* sabe quando deve aplicar a Lei n. 12.234/2010, que alterou para três anos o prazo prescricional do art. 109, VI, do Código Penal e terminou com a prescrição retroativa entre a data do fato e a do recebimento da denúncia². Da mesma forma quanto à Lei n. 11.596/2007: quando informada a data de um fato posterior à vigência desta lei, o programa passará a verificar a prescrição considerando a data da publicação do acórdão como marco interruptivo da prescrição.

Outro exemplo para ilustrar como é possível “ensinar” regras jurídicas ao computador: caso o processo tenha ficado suspenso pelo art. 366 do Código de Processo Penal, foi programada a orientação jurisprudencial e doutrinária de que o processo somente pode ficar suspenso pelo período da prescrição em abstrato, voltando, após, a correr, impedindo-se, desta forma, a consecução eterna da pretensão punitiva. Convém salientar que o programa sabe, obviamente, que os fatos praticados antes da

2 – Recentemente li acórdão das Turmas Recursais reformando decisão de primeiro grau que havia desconsiderado a vigência desta lei. Certamente outros erros como esse ainda serão cometidos, e poderiam ser evitados com a utilização desse sistema.

alteração daquele dispositivo não têm a prescrição suspensa, por se tratar de regra de direito material.

Um último exemplo relativamente à prescrição pela pena projetada. Em que pese a edição da Súmula n. 438 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ainda decreto a prescrição pela pena projetada; contudo, sempre utilizei esta forma de extinção do processo penal com muita reserva, naqueles casos em que, de nenhuma maneira, o processo teria êxito. Essa forma de pensar transmiti nas linhas de código deste *software* e o resultado pode ser obtido acionando um simples botão.

Mais do que a informação da data da prescrição, o programa elabora um detalhado *projeto de decisão*, explicando como chegou ao resultado, passo a passo, de forma clara e objetiva. Se o usuário informar as datas corretas, não há como haver equívoco no cálculo, tratando-se, pois, de procedimento que confere segurança e agilidade no julgamento.

Mais pode ser feito.

Se essas linhas de código puderem ser inseridas em nosso atual sistema de informática (no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS, sistema *Themis*), considerando que muitos dos dados necessários ao cálculo da prescrição penal já constam do cadastro, poderia o computador, automaticamente, verificar os processos já prescritos (evitar-se-iam erros judiciais) e os que estão em via de prescrever (evitar-se-iam injustiças, propiciando-se ação preventiva pelo Magistrado). Não tenho a menor dúvida de que há no mínimo centenas de processos já prescritos abarrotando os escaninhos da Justiça deste País, e também das Delegacias de Polícia.

A sugestão que dou é a de, no processo virtual que será desenvolvido, ser implementada esta funcionalidade.

1.1.2. Cálculo de prazos

Desenvolvi um sistema para cálculo de prazos (de direito material, de direito processual pelo Diário Eletrônico, ou não). Indicando-se a data inicial e o prazo, o resultado é informado.

Obviamente, no processo eletrônico não haverá necessidade de se aguardar e certificar o decurso do prazo, como acontece hoje, pois isto será feito pelo próprio sistema. Contudo, poderia ser aplicada uma programação um pouco mais complexa de forma que o sistema identificasse a intempetividade de determinada peça e sugerisse determinado despacho ou algo mais simples, como sentença de revelia, com os efeitos do art. 319, inclusive com indicação do valor, forma de correção, juros, etc. No âmbito do Juizado Especial Cível, o e-*Themis*³ tem, no cadastro, um campo específico para o pedido, de forma que esta sentença poderia ser praticamente toda elaborada pelo sistema, restando ao Magistrado a conferência dos dados apresentados.

Para que não se pense que se trata de algo impossível, veja-se que o módulo de cálculo de prazo processual mencionado, do *software* “Ferramentas”, além de verifi-

3 – Processo Eletrônico desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

car a tempestividade de determinado ato, sempre considerando feriados e suspensões de prazo cadastradas, há a opção de criar, automaticamente, decisão para embargos declaratórios, contestação ou apelação. Indicando-se a data do protocolo de uma apelação, por exemplo, uma vez constatada a intempestividade pelo sistema, é montada uma decisão fundamentada e detalhada de não recebimento do recurso.

1.1.3. Acordo – parcelamento do débito

Este sistema foi desenvolvido para facilitar a realização da audiência conciliatória, quando envolve pagamento de quantia certa. O programa ajuda a encontrar uma forma de parcelamento, de acordo com a vontade e possibilidade das partes. Informado o valor do débito, o programa sugere o valor da parcela 1) com base no número de prestações, ou 2) com base em quanto o devedor pode pagar. Se o devedor pretende pagar valor diferenciado, na primeira parcela, a título de entrada, pode ser indicado o montante, sendo o cálculo do restante ajustado. Com alguns cliques, podem ser incluídas no acordo as deliberações relativas às custas, honorários e cláusula penal.

Mais do que sugestões de parcelamento, o programa impede que o usuário esqueça algum dado importante, como o modo como será realizado o pagamento, e elabora a completa redação do acordo, de forma clara e objetiva.

Há variantes desse sistema, como o acordo em ações de família (cálculo da pensão com base em salários mínimos ou rendimentos do devedor), englobando questões relativas à separação, como guarda dos filhos, visitas e partilha de bens.

Se o programa fosse incorporado ao próprio sistema dos Tribunais, o valor do débito poderia ser buscado do próprio cadastro, com a opção de já vir atualizado.

1.1.4. Aplicação da pena

Com mais de 6.500 linhas de código, este sistema incorpora inúmeras regras estabelecidas na lei penal, doutrina e jurisprudência. Preenchendo dados básicos como nome do réu, crime cometido e indicando as circunstâncias, o programa elabora cálculo da pena e sugere as sanções compatíveis com o crime, levando em conta se é punido com reclusão ou detenção, o montante de pena aplicado para eventual substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, etc.

Destaco as seguintes características:

- Ao se informar o crime praticado, já previamente cadastrado⁴, não há necessidade de se indicar a pena cominada, se é punido com reclusão ou detenção, nem a incidência de multa, pois tudo isso já está no sistema.
- É possível a aplicação da pena de forma conjunta ou separada, a um ou mais réus.
- Na análise das circunstâncias do art. 59 do Código Penal são mostrados os textos mais frequentes, que podem ser alterados, ajustando-se ao caso concreto.

4 – Atualmente há 549 registros de crimes, abrangendo todo o Código Penal, Lei de Contravenções Penais, Código de Trânsito Brasileiro, Lei Antidrogas, Lei de Armas, entre outros.

- Indicando-se quais são as circunstâncias desfavoráveis, é sugerida a pena-base, conforme regras estabelecidas pela doutrina e pacificadas na jurisprudência (sendo todas as circunstâncias desfavoráveis, a pena é estabelecida no termo médio).

- **Agravantes e Atenuantes.** Indicando-se o tempo a ser somado ou reduzido da pena-base, o programa efetua o cálculo. Caso haja incidência tanto de agravante quanto de atenuante, a redação do texto mencionará a existência do concurso, referindo eventual preponderância de alguma das circunstâncias. Indicada pena aquém do mínimo, é inserido texto informando impossibilidade de redução, conforme a Súmula n. 231 do STJ. O programa sugere limite máximo para se agravar a pena na fração de 1/6, adotando-se o entendimento de que não pode ir além, já que as majorantes partem desse patamar (não pode uma agravante aumentar mais a pena do que uma causa de aumento).

- Uma vez indicada a reincidência ou a reincidência específica, este dado é considerado nos próximos passos (regime e cabimento de pena alternativa).

- **Majorantes e Minorantes.** Qualquer fração existente na Lei Penal pode ser indicada para o cálculo e pode haver concurso entre até duas majorantes e duas minorantes, na mesma aplicação. As principais causas de aumento e diminuição são apresentadas pelo programa, e, uma vez escolhidas, o resultado do texto será devidamente montado. Por exemplo, caso o usuário esteja aplicando a redução mínima numa tentativa, o texto irá justificar o cálculo, mencionando o *iter criminis* percorrido.

- **Regime.** O programa, sabendo o montante de pena aplicada, a espécie de crime, e eventual reincidência, considera as regras do art. 33 do Código Penal para sugerir o regime. Quando reconhecida a reincidência, o regime sugerido é o imediatamente mais severo do que aquele indicado pelo só quantitativo da sanção, o que é justificado no texto final. Nos crimes de roubo e tráfico, a sugestão apresentada (justificada pela lei e pela jurisprudência) é a de regime fechado.

- **Multa.** Indicando o valor do dia-multa e a quantidade de dias, o programa informa o resultado atual, em reais, para se ter ideia precisa da pena aplicada. Evidentemente, o sistema impede que o usuário se esqueça de aplicar a pena de multa, quando cominada ao crime, ou a aplique indevidamente.

- **Sursis.** Caso seja cabível o benefício, as condições de praxe são inseridas no texto. Justifica-se o não cabimento com um clique, montando-se o texto com base nas informações apresentadas.

- **Art. 44 do Código Penal.** O programa verifica a pena total, para cada réu, considerando inclusive reincidência e eventual concurso de crimes, e indica se é cabível o benefício, e, neste caso, se deve ser aplicada uma ou duas penas restritivas. Se a pena total for inferior a seis meses, o sistema veda automaticamente a possibilidade de aplicação de prestação de serviços à comunidade (art. 46 do Código Penal). Na pena de prestação pecuniária, informado o número de salários mínimos, o programa indica o valor total em reais, para se saber qual a pena realmente aplicada. Se indicada reincidência específica na parte das agravantes, automaticamente é vedada a substituição da pena privativa de liberdade, na forma da lei.

- **Provimentos finais.** Diversos provimentos são incluídos automaticamente, como inclusão no rol de culpados, destinação de drogas nos crimes de tráfico, expe-

dição de mandado de prisão quando decretada a segregação cautelar em sentença, intimação da vítima, e todos aqueles de praxe. Além desses, há uma pequena lista de provimentos específicos, cujo texto é incluído, quando acionados pelo usuário. Um deles é o de intimação da sentença ao réu, por edital, cujo prazo é automaticamente calculado, conforme a pena aplicada.

- **Concurso de crimes.** Havendo concurso de crimes, deve ser indicada qual a espécie (material, formal próprio e impróprio, continuado). O cálculo, por óbvio, é automático. O programa *impede* a aplicação da pena em desrespeito à regra de cúmulo material benéfico, evitando erros. No caso de crime continuado e concurso formal, o sistema sugere a pena com base no número de delitos, conforme doutrina predominante, justificando no texto o aumento. O sistema permite facilmente, aplicação da pena mesmo em caso como o de que o réu tenha praticado dois furtos em continuidade delitiva, duas receptações em concurso material, duas lesões corporais em concurso formal próprio, realizando o cálculo de cada um e somando os três resultados, ao final.

- Caso haja algum réu absolvido, o sistema pergunta qual o dispositivo legal, o qual deverá ser inserido ao final, de forma clara e completa.

Se esse sistema fosse integrado ao dos Tribunais, diversos dados já poderiam vir preenchidos, como o crime a que o réu responde, sua idade⁵, se está preso, etc. Até mesmo questões complexas, como a reincidência, por se tratar de circunstância objetiva, poderia ser já identificada pelo sistema, evitando-se erros, restando ao julgador a tarefa de conferência e decisão quanto às consequências. Algumas questões na aplicação da pena são objetivas ou consagradas na doutrina e jurisprudência, de modo que o sistema seria útil a qualquer julgador. Para questões mais controvertidas, o programa poderia ter uma seção de configurações, em que o Magistrado indicaria seu entendimento. Além disso, também poderia alterar a redação dos textos, adaptando a sua forma de escrever, se assim entendesse necessário.

1.1.5. Sistema para elaboração da sentença criminal

Desenvolvi, recentemente, uma espécie de sistema de acompanhamento de processo penal e elaboração de sentença, no qual, entre outros dados, indico a data de nascimento do réu, crime a que responde, se está preso, se o processo esteve suspenso, as testemunhas que devem ser ouvidas, se o réu foi interrogado, se houve debate oral ou memoriais e o que foi pedido, e outros dados que usualmente constam dos relatórios das sentenças.

Esse sistema é alimentado pelo Gabinete e por mim, da seguinte forma: antes da audiência, são incluídos os nomes das testemunhas a serem ouvidas, se são de acusação ou de defesa e se será inquirida por precatória. Portanto, no momento da audiência, ao se abrir o sistema, é possível imprimir a lista de presença das testemunhas

5 – Não são raros os casos em que o segundo grau altera a pena aplicada monocraticamente por esquecimento de se considerar a idade do réu como circunstância atenuante, quando menor de 21 anos, ou maior de 70 anos, quando da sentença.

ainda não inquiridas e também acompanhar exatamente quais as pessoas que devem ser ouvidas. Também anoto, ali, as principais informações da testemunha, texto que, depois de lapidado, integrará a sentença, sem a necessidade de se ouvir novamente o relato, já que gravadas em áudio e vídeo as audiências. Ao final, o réu é interrogado, sendo anotado se confessou o crime ou negou a acusação. Eventual revelia e o motivo também é informada. Encerrada a instrução, é registrado se houve debate oral ou memoriais, qual o pedido do Ministério Público e a defesa.

O programa contém em seu banco de dados as fundamentações mais utilizadas nas sentenças criminais, desde preliminares, questões específicas sobre tipificação de crime, qualificadoras, majorantes e minorantes, até análise de prova, como comentários acerca do valor probante da palavra da vítima (atualmente tenho 92 fundamentações cadastradas). Estes textos, que são organizados por matéria e são pesquisáveis, são acionados com um simples clique, de modo que, automaticamente integrarão a sentença.

No banco de dados incluí análise de crime de bagatela. O usuário indica o valor dos bens e o sistema apresenta uma sugestão de decisão, acolhendo ou rejeitando a tese, conforme o valor encontrado e o parâmetro do que se considera como ínfimo. Importante mencionar que o valor encontrado é expresso em percentual do salário mínimo vigente à época do fato.

Com todas estas informações, com um clique, é montado o relatório completo, inserida a análise de prova e inseridas as fundamentações escolhidas anteriormente, de modo que a sentença está praticamente pronta. Além disso, o sistema alerta para eventual prescrição em abstrato, inclusive considerando eventual incidência do art. 115 do Código Penal, de forma automática, pois o sistema sabe a idade do réu.

Quando passo à aplicação da pena, esses dados são importados, de modo que o sistema já indica eventual existência da atenuante da menoridade e/ou confissão espontânea. Também verifica a necessidade de expedição de mandado de prisão ou alvará de soltura. Calcula a prescrição, com base na pena em concreto aplicada (considerando, novamente, o art. 115 do Código Penal), caso em que é inserido automaticamente provimento para retorno dos autos após o trânsito em julgado para a acusação, para o exame da prescrição em concreto. Se o réu é revel por mudança de endereço, automaticamente é inserido provimento para intimação da sentença por edital.

1.1.6. Qualificação de testemunhas e banco de dados

Desenvolvi um simples sistema para a qualificação do réu ou testemunha, que agiliza a audiência, na medida em que os dados da pessoa são inseridos com apenas alguns cliques. O nome da pessoa nem precisa ser digitado, apenas é escolhido na lista, cujos dados são buscados do sistema antes explicado. De regra, não há necessidade de se indicar o gênero masculino ou feminino da pessoa, pois o sistema o identifica a partir do primeiro nome.

A principal vantagem é que cada pessoa é inserida num banco de dados, de forma que, se a testemunha já foi anteriormente ouvida, o que é bastante frequente no Interior,

especialmente quanto a policiais, ou se o réu já foi interrogado em outro processo, o que também é frequente, não há necessidade de nova qualificação, sendo apenas conferidos os dados. Quanto aos interrogatórios, a primeira parte, que diz respeito a oportunidades sociais, etc., também são apenas conferidas, pois, da mesma forma, integram o banco de dados.

O ideal seria a construção deste sistema no mínimo em âmbito estadual. Por isso, em 2010, remeti ofício ao Conselho de Informática do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (CONINF) com esta sugestão.

Os Magistrados integrantes da Comissão de Inovação e Efetividade da Corregedoria-Geral de Justiça, ano de 2009, em razão do Projeto Eficiência, realizaram levantamento dos cem processos mais antigos em suas respectivas Varas, sendo confirmado que uma das principais causas da morosidade, nos processos criminais, é a não localização de réus e/ou testemunhas. Nestes casos, como se sabe, há necessidade de se realizar inúmeras diligências, muitas delas infrutíferas, na busca por endereços. Consabido que, diariamente, centenas de pessoas prestam depoimento na Justiça Estadual, oportunidade em que são qualificadas, informando inclusive seu endereço.

Além de formar-se banco de dados, seria possível tentar identificar-se as chamadas “testemunhas profissionais”. Ao identificar a testemunha no sistema, imediatamente o Magistrado estaria vendo em quais outros processos aquela pessoa já prestou depoimento. Desta forma, por exemplo, poderiam ser identificadas as pessoas que prestam depoimento em favor de uma parte, e esta, por sua vez, em outro processo, vem a juízo prestar depoimento em favor daquela que servira como testemunha, e agora é parte, numa ilícita troca de favores.

O procedimento que seria adotado pelos operadores (Magistrados, Estagiários, Escreventes, etc.), quando da oitiva das testemunhas, não seria em nada diferente do que ocorre hoje; apenas os dados, em vez de ficarem restritos ao processo, seriam parte de um banco de dados.

1.1.7. Sistema para o Juizado Especial Criminal

Este sistema auxilia o Conciliador Criminal a tomar as decisões corretas na audiência preliminar. Também ajuda na elaboração de acordo de pagamento, quando há composição cível (art. 74 da Lei n. 9.099/1995) ou transação penal (art. 76), especialmente quando a proposta consiste em prestação pecuniária ou de serviços à comunidade.

É uma forma de agilizar a audiência e de se evitar erros jurídicos, na medida em que o *software* limita as opções do usuário, conforme a espécie de crime e pessoas que estão presentes no ato. Por exemplo, se o programa identifica que se trata de um crime de fuga do local do acidente (art. 305 do Código de Trânsito Brasileiro), cuja ação penal é pública incondicionada, o usuário é impedido de sugerir a extinção da punibilidade em razão de acordo entabulado pelas partes na audiência.

Analisei processos, na Vara Criminal em que atuo, na época em que não era utilizado nenhum sistema, constatando a existência de 10% de erros, sendo que 9%

seriam evitados se utilizado o programa. Além destes erros, verifiquei 11% de imperfeições na decisão sugerida, que também seriam evitadas com o uso do sistema. Atualmente, utilizando-se o sistema, somente há erros nas audiências preliminares relativos à análise do processo.

Destaco as seguintes características deste sistema:

- Conforme a espécie de crime e opções escolhidas pelo usuário, são mostrados alguns lembretes. Por exemplo, quando há acordo, lembrar às partes que terá eficácia de título executivo judicial.

- Sistema traz um banco de dados, que apresenta uma ficha de delitos, para consulta rápida, evitando-se a necessidade de se abrir qualquer livro. Podem ser visualizados apenas os delitos de competência do JECrim, ou todos eles, se por algum motivo o usuário precisar realizar alguma consulta.

- Quando necessário, o programa sugere a designação de nova audiência, por exemplo, quando o autor do fato, intimado pela Autoridade Policial, não se fez presente, e a vítima quer tentar nova audiência conciliatória. Neste caso, o programa busca automaticamente uma data e horário na agenda eletrônica⁶.

- Permite que o próprio conciliador emita um atestado de comparecimento, instantaneamente, bastando que se indique o número do processo, e clicando no nome da pessoa. Apenas com um comando, evita-se que a parte tenha que se deslocar até o Cartório, poupando tempo de todos.

- Havendo concurso material de crimes, o programa calcula a soma das penas e alerta quanto ao provável afastamento da competência do JEC. Lembre-se que, não raras vezes, o autor do fato praticou, na mesma ocasião, mais de um delito, sendo que por vezes esta análise não é adequadamente realizada na Polícia.

- O sistema cria o texto de forma clara e com linguagem adequada ao gênero do autor do fato. Por exemplo, se está indicado um nome feminino, o programa irá identificar automaticamente o gênero e adaptar o texto, por exemplo, constando que “a proposta de transação foi recusada pela autora do fato”. Nesta mesma ideia de se ter um texto bem adequado, caso se trate de um crime cometido de forma recíproca, envolvendo apenas duas pessoas, é criado um texto condizente com esta situação: “As partes não têm interesse em representar uma contra outra. (...)”.

- No programa, podem ser visualizados: a) todos os delitos de competência do Juizado Especial Criminal, b) apenas os mais utilizados pelo usuário (identificado automaticamente pelo programa, conforme o uso), ou c) apenas a natureza do delito.

- Ao se oferecer a transação penal, aparece uma pequena janela, em que se escolhe

6 – O programa Agenda para o Juizado Especial que desenvolvi destina-se à organização e disponibilização da pauta de audiência dos Juizados Especiais, sendo uma espécie de agenda eletrônica. O servidor autorizado disponibiliza horários de audiências a Conciliadores e Juizes leigos, os quais poderão agendar diretamente pelo *software*. O programa, além de dispensar a agenda de papel, auxilia a organização da pauta e elimina a necessidade de o Conciliador ou Juiz leigo ter de buscar pauta com algum servidor, a cada audiência designada, o que, obviamente, confere maior agilidade.

prestação pecuniária ou prestação de serviços à comunidade. No que diz com a prestação pecuniária, com a indicação do valor, parcelas e a data do primeiro vencimento, é criado um texto completo, com linguagem simples, tanto quanto possível. Eventual parcelamento é facilmente calculado, tudo ao alcance de alguns cliques. Quanto à prestação de serviços à comunidade, basta indicar o número de meses e de horas semanais, e, da mesma forma, o texto é montado.

- Caso haja composição cível, com acordo de pagamento de determinado valor, clicando na opção correspondente, surge uma nova janela, muito semelhante ao módulo de acordo já visto neste artigo.

A utilização do sistema é bastante simples: indicam-se as pessoas envolvidas na ocorrência policial – autor(es) do fato ou vítima(s). Após, informa-se quem está presente e, se ausente, se foi intimado para o ato. Após ter sido indicado ao programa quem praticou o crime, e contra quem, irá aparecer no quadro [Delitos a serem analisados] todas as situações que devem ser decididas na audiência. Com essas informações, caberá ao Conciliador apenas clicar na opção desejada, para que a ata seja finalizada.

1.2. Conclusões

Não tenho dúvidas de que a tecnologia pode (e deve) ser muito melhor aproveitada. As possibilidades são infinitas, mas, como já ressaltai, pouco se desenvolve, pouco se pensa a este respeito. Serve o presente para divulgar a existência de alguns sistemas que desenvolvi para auxílio à atividade jurisdicional e cartorária, e também para que o leitor reflita se há forma de otimização de suas atividades, por meio de algum sistema de informática. A maioria dos programas que desenvolvi nasceram da simples observação do tempo que está sendo gasto e como determinada tarefa poderia ser realizada mais facilmente.

Com a exceção do sistema de elaboração de sentença criminal completa, os demais mencionados neste artigo, e também alguns outros, podem ser utilizados gratuitamente, no âmbito do Poder Judiciário deste Estado, por Magistrados, Servidores, Estagiários e Conciliadores, no exercício da atividade-fim. Os sistemas estão disponíveis para *download* na intranet do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). Instruções e outras informações no *site*: <https://sites.google.com/site/ferramentasjud>.

2

EXECUÇÃO CRIMINAL: ASPECTOS PRÁTICOS E ROTINAS DO GABINETE

ALEXANDRE DE SOUZA COSTA PACHECO

Juiz de Direito – Primeiro Juizado da Primeira Vara de Execuções Criminais
da Comarca de Porto Alegre

2.1. Introdução

A execução criminal caracteriza-se por ser uma jurisdição extremamente sensível, porque se refere a pessoas condenadas pela prática de crimes, privadas da liberdade e reclusas em estabelecimentos prisionais precários, inseguros, insalubres e superlotados que nem de longe atendem ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Ademais, não raras vezes, o magistrado situa-se no centro de um conflito de interesses entre o indivíduo que busca o abrandamento e liberação da sua pena e o desejo da sociedade, legítimo, embora nem sempre justo, de maior tempo de punição e encarceramento.

A propósito, a política das decisões judiciais, mais rigorosa ou liberal, seja qual for, poderá gerar, eventualmente, incompreensão ou contestação e refletirá na sociedade, que clama por segurança pública, e no sistema prisional, que exige padronização de tratamento jurídico.

Além de exigir do Poder Executivo o cumprimento da Lei de Execuções Criminais, é imprescindível que o Judiciário, por meio de seus juízes, promova iniciativas para melhorar as condições de cumprimento de pena e ao menos assegurar o exame célere e efetivo dos direitos e benefícios dos presos previstos em lei.

Nesse passo, objetiva-se com o presente texto apresentar algumas soluções práticas desenvolvidas e aplicadas na Vara de Execuções Criminais de Porto Alegre à luz

da Missão¹ e Visão² estabelecidas a partir de um contexto de excesso de demandas e dificuldade das rotinas de trabalho.

2.2. Atividades do Gabinete

As principais atividades do gabinete da execução criminal dizem respeito a despachos e decisões, audiências de justificativa de falta grave, visitação a presídios e atendimento de presos, seus familiares e advogados.

2.2.1. Comunicação Eletrônica

Quando se está diante de um processo relativo à pessoa privada da liberdade, a efetividade das decisões depende não só de conhecimento técnico, dedicação e competência do gabinete e cartório, mas também de meios céleres para a comunicação da decisão à Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE) e à casa prisional.

O método tradicional de comunicação das decisões (ofícios e mandados), além de gerar trabalho ao cartório, não é ágil e ainda permite o extravio do documento.

A Vara de Execuções Criminais da Comarca de Porto Alegre (VEC/POA), ainda no aguardo da implantação do processo eletrônico, passou a se comunicar com a SUSEPE e as casas prisionais preferentemente por *e-mail* ou remessa eletrônica de documento. Claro que o cumprimento de algumas decisões, por sua natureza, reclama documento formal, como a expedição de alvará de soltura, mandado de prisão e guia de livramento condicional. Mas outras, como a solicitação de documentos, o deferimento da progressão de regime, saída temporária e serviço externo e determinação de atendimento médico permitem essa prática alternativa.

A utilização do *e-mail*, especialmente pelo gabinete, acelerou trâmites, reduziu o número de movimentações do Processo de Execuções Criminais (PEC), desafogou o “cumprimento” e diminuiu parcialmente a “juntada” no cartório.

A SUSEPE, de outra parte, paulatinamente está alimentando o sistema “Consultas Integradas” com o ACC (Atestado de Conduta Carcerária), viabilizando, quando disponível, a sua obtenção imediata, sem necessidade de solicitação judicial. Outros documentos, em princípio, como AET (Atestado de Efetivo Trabalho) e AEE (Atestado de Efetivo Estudo), também podem ser disponibilizados.

Espera-se que, com a implantação do processo eletrônico, esses documentos possam ser inseridos pela SUSEPE no próprio Sistema Themis.

1 – “A Missão da Vara das Execuções Criminais é prestar a tutela jurisdicional aos indivíduos privados da liberdade, de forma célere, independente, efetiva e, acima de tudo, justa, com base na Constituição Federal e leis do país, visando a reintegrá-los à sociedade.”

2 – “A Visão da Vara de Execuções Criminais é tornar-se uma unidade paradigma de excelência, caracterizada por decisões céleres, efetivas, com foco na dignidade da pessoa humana, capazes de gerar respeito, reconhecimento e elevados índices de satisfação dos jurisdicionados e da sociedade.”

2.2.2. Benefícios. Decisões. Aspectos Práticos

2.2.2.1. Progressão de Regime e Livramento Condicional. Requisito Subjetivo

Além do requisito objetivo ou fração temporal (PR: 1/6, 2/5 ou 3/5; LC: 1/3, 1/2 ou 2/3), exige-se o requisito subjetivo ou, em outras palavras, o “bom comportamento”. Como aferir, no entanto, o “bom comportamento”?

O entendimento adotado influenciará diretamente o tempo de espera para a decisão judicial.

A) Atestado de Conduta Carcerária (ACC)

Firmado pelo Diretor do Estabelecimento Penal (art. 112 da Lei de Execuções Penais), registrará, se for o caso, que o preso ostenta “Conduta Plenamente Satisfatória”, equivalente a “Bom Comportamento”. Para tanto, o Diretor considera a prática ou não de faltas disciplinares pelo preso. Está previsto no art. 14 do Regime Disciplinar Penitenciário (RDP) Decreto Estadual n. 46.534/2009, com alterações pelo Decreto Estadual n. 47.594/2010.

O tempo médio entre a solicitação e a resposta normalmente é inferior a trinta dias.

Revela grau de exigência mínimo, sendo solicitado usualmente para instruir benefícios de presos em regime fechado condenados por crimes sem violência ou grave ameaça (furtos, receptação, estelionato, corrupção), inclusive por tráfico de “menor ofensividade” (avaliar menor quantidade de droga e conduta do apenado sem participação comprovada ou com participação de menor importância em organização criminosa), ou que já estejam cumprindo pena em regime semiaberto qualquer que seja a natureza do crime.

Se por um lado a exigência apenas do ACC condiciona a decisão judicial a ato exclusivo do Diretor e desvaloriza a individualização da pena, é preciso dizer, de outro, que, na realidade, as casas prisionais não dispõem de técnicos (psicólogos e assistentes sociais) em quantidade suficiente para a elaboração de laudos que efetivamente contribuam para a decisão do juiz. Então, diante da escassez de recursos humanos, é preferível atribuir aos técnicos a elaboração de laudos, para fins de benefício, em outras situações.

Independentemente disso, cabe ao juiz conhecer, dentro do possível, seus presos, observando também o histórico prisional constante na guia de execução criminal situada na contracapa dos autos do processo de execução, na qual constam remições por trabalho e registros de faltas.

B) Parecer Fundamentado

Tem previsão no art. 15 do RDP – Decreto Estadual n. 46.534/2009, com alterações pelo Decreto Estadual n. 47.594/2010, sendo composto, além do ACC, pela manifestação de no mínimo três dos seguintes servidores: a) Responsável pela Atividade

de Segurança e Disciplina; b) Responsável pela Atividade Laboral; c) Responsável pela Atividade de Ensino; d) Assistente Social; e) Psicólogo.

O tempo médio entre a solicitação e a resposta normalmente é de trinta a noventa dias.

Revela grau de exigência médio, sendo prudente pedi-lo para instruir os benefícios em apreço de presos em regime fechado condenados por crimes com violência ou grave ameaça (roubo, extorsão, homicídio simples) ou de natureza hedionda, incluindo o tráfico de “maior ofensividade” (avaliar qualidade e quantidade de droga e maior participação do apenado em organização criminosa).

Uma vez estando o apenado cumprindo pena no regime semiaberto, a solicitação de parecer fundamentado, com a avaliação psicossocial, salvo casos especialíssimos, não é necessária, bastando que se exija o ACC e se observe a conduta prisional do preso (se registra faltas, como fugas e novos delitos ao longo da execução em regime mais brando). Certo é que, se o apenado, em data recente e antecedente ao pedido do benefício, praticou falta grave, não fará jus ao cumprimento da pena no regime aberto ou em livramento por ausência de bom comportamento, sendo desnecessário solicitar ACC ou parecer.

Como dito antes, algumas casas prisionais, por carência de profissionais, tardam a enviar o parecer com os laudos, os quais são elaborados a partir de uma rápida, mas não suficiente, entrevista com o preso e sem maior profundidade de conteúdo. Trata-se, por vezes, de mero documento formal que pouco ou nada acrescentará à formação do convencimento do juiz. Daí por que não vem sendo exigido quando o preso em regime fechado não ostenta condenação por crime com violência ou grave ameaça ou quando já está no semiaberto.

E o ideal, do qual estamos bem afastados, diga-se de passagem, seria que o preso efetivamente recebesse tratamento penal durante o cumprimento da pena e fosse avaliado, quando da progressão ou livramento, por outro profissional, com maior isenção, e não por aquele que, em tese, deveria assisti-lo. Em outras palavras, as funções de tratamento e avaliação não deveriam recair na figura de uma mesma pessoa. De qualquer modo, a realidade atual é que o preso não recebe tratamento penal adequado, tampouco é bem avaliado.

Nessa conjuntura, é de se questionar até que ponto é conveniente a solicitação de avaliação psicossocial para fins de progressão e livramento.

Nesse viés, sempre que houver necessidade de realização de avaliação psicológica, o juiz deve encaminhar quesitos, por força da Resolução n. 012/2011 do Conselho Regional de Psicologia, para guiar o trabalho do técnico.

Ressalta-se que o objetivo da Resolução foi de apenas regular a atividade dos psicólogos no âmbito da execução penal. Em nenhuma hipótese “ordinarizou” o procedimento para oportunizar a apresentação de quesitos pelas partes e indicação de assistentes técnicos.

C) Exame Criminológico

O exame criminológico estava previsto expressamente no art. 112, parágrafo único, da LEP, na sua redação anterior à Lei n. 10.792/2003, e podia, quando necessário, ser realizado para fins de progressão e livramento.

A alteração da redação do art. 112 da LEP, contudo, não veda o exame criminológico, mas requer decisão fundamentada, consoante enunciados da Súmula Vinculante n. 26, parte final, do Supremo Tribunal Federal (STF) (“Para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico.”) e da Súmula n. 439 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) (“Admite-se o exame criminológico pelas peculiaridades do caso, desde que em decisão motivada.”).

O exame criminológico, na sua concepção original, servia para um “prognóstico” de reincidência, como se isso fosse possível por meio de avaliação psiquiátrica, psicológica e social.

É elaborado pelo Centro de Observação Criminológica (COC), o qual, pelo que se tem conhecimento, é desprovido de médico psiquiatra. As avaliações muito se assemelham àquelas produzidas pelos profissionais da casa prisional, mas se destacam por um melhor conteúdo e maior isenção dos avaliadores.

Traduz grau de exigência máximo, normalmente demora mais de sessenta dias para sua elaboração e remessa e é destinado a situações excepcionais, sendo exigido, na VEC/POA, para instruir progressão ou livramento de condenados em regime fechado que praticaram crimes violentos e com saldo elevado de pena (mais de trinta anos) ou que ostentam alta periculosidade (em regra, são os presos recolhidos na Penitenciária de Alta Segurança de Charqueadas – PASC).

Em alguns casos peculiares, como, por exemplo, a reiteração de laudos desfavoráveis elaborados pelos técnicos da casa prisional, convém ao juiz não só determinar a realização de exame criminológico pelo COC, com profissionais diversos e isentos, mas também manter contato pessoal com o preso, conhecendo sua história e projeções, para uma melhor decisão.

Por oportuno, insta lembrar que o início da pena no regime fechado exige Laudo de Classificação e Individualização da Pena pelo COC, visando principalmente ao tratamento penal (art. 8º da LEP e art. 34, §§ 1º a 3º, do Código Penal – CP).

Já constando laudo inicial elaborado pelo COC, o juiz pode, em determinados casos (quando não há um espaço temporal considerável entre o laudo inicial e o benefício a ser decidido), valer-se das informações lá contidas para subsidiar sua decisão de progressão ou livramento.

D) Outras Providências

Independentemente do ACC, parecer fundamentado e exame criminológico, deve o juiz observar a quantidade e período de fugas do preso em regime mais brando, a data da última falta grave, do último delito praticado, se há registro de trabalho prisional, etc.

Algumas vezes, a avaliação psicossocial é desfavorável à progressão ou ao livramento, mas o preso trabalha, seu último delito foi em data distante e não há registro de falta grave nos últimos seis meses.

Igualmente, pode constar no ACC que a conduta do preso é apenas “Regular”. Se o juiz observar que, pelo decurso de prazo (*vide* RDP), a conduta, desde a última falta, já foi reclassificada para “Plenamente Satisfatória”, não há necessidade de solicitar novo ACC atualizado se não houver notícia de nova falta grave ou de instauração de procedimento administrativo disciplinar (PAD), podendo, ouvido o Ministério Público e Defesa, decidir de plano. Por cautela, pode-se pesquisar a existência de PAD no sistema “Consultas Integradas”.

De outra banda, o juiz que jurisdiciona os processos de execução penal de indivíduos presos tem a obrigação legal³ de comparecer no estabelecimento prisional ao menos uma vez por mês.

Não se trata de uma mera visita apenas ao diretor. Claro que é importante conversar com o responsável pela casa prisional para saber de seus projetos e até dificuldades, mas o imprescindível é que o magistrado e sua assessoria, em local adequado e seguro cedido pela administração prisional, conversem pessoalmente com os presos que desejarem atendimento.

Nessas oportunidades, além de o juiz conhecer um pouco mais os seus jurisdicionados, informa, com base na guia de execução atualizada a ser entregue ao preso, quando este atingirá os prazos de seus próximos benefícios e quais as consequências (positivas ou negativas) de sua conduta carcerária.

Trata-se de uma ação simples, mas que muito contribui para o estabelecimento de uma relação de confiança e respeito entre o juiz e os presos e para a estabilidade e controle da casa e do sistema prisional.

Num próximo atendimento, o juiz deve dar o “retorno” aos presos, para que eles saibam quais as providências adotadas na VEC. Todas essas iniciativas colaboram decisivamente para a redução de pedidos inúteis na VEC e movimentações desnecessárias do PEC.

2.2.2.2. Progressão de Regime e Livramento Condicional. Trâmite e Ocorrências

Compete ao juiz zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança (art. 66, VI, da LEP). Assim, pode (e deve) agir de ofício, por impulso oficial, sem necessidade de provocação.

Sempre que o juiz tiver contato com o PEC, deve examinar a Guia de Execução Penal (GEP) para conferência do advento dos prazos. Essa prática permite que se antecipe a instrução ou deferimento de benefício, reduz ou elimina a necessidade de provocação por pedido externo (preso, familiar ou advogado) e corrobora para a atividade carcerária (redução da “juntada”).

A proatividade judicial, eliminando etapas, reduz drasticamente o tempo de giro

3 – Art. 66 da LEP: “Compete ao Juiz da execução: VII - inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade”.

do PEC, a movimentação processual entre gabinete e cartório e o número de conclusões e permite que o benefício seja decidido tão logo o preso atinja a fração mínima correspondente.

Caso aporte pedido externo de progressão ou livramento, o PEC, nesse momento, vem concluso, sem necessidade de prévia vista à outra parte.

Identificando o gabinete que o prazo para o benefício foi ou está prestes a ser atingido (até três meses antes), deve consultar a certidão de antecedentes judiciais do Sistema Themis 1G antes da solicitação de ACC, parecer fundamentado ou exame criminológico.

Com efeito, por meio dos antecedentes, identificamos se há ou não nova condenação para ser cadastrada no PEC, se houve absolvição ou alteração da pena pelo Tribunal de Justiça e se há prisão cautelar vigente, o que pode prejudicar ou impedir o benefício.

A apuração do requisito subjetivo, em havendo majoração da pena em grau recursal ou superveniência de prisão preventiva, pode ser inútil, gerando trabalho desnecessário. De nada adiantará a solicitação de parecer fundamentado se, com o advento de nova condenação, provisória ou definitiva, o lapso temporal necessário (requisito objetivo) for substancialmente adiado. Daí a importância da análise prévia da certidão dos antecedentes.

Em havendo nova condenação passível de execução, podemos imprimir a sentença/acórdão a partir da internet, determinando o cadastramento provisório e a retificação da guia até a chegada das peças originais na VEC.

Convém observar que a certidão de antecedentes fornecida pelo Sistema Themis alcança apenas os processos criminais que tramitam na Justiça Estadual. Dependendo da origem e perfil de atuação do preso, pode-se solicitar a outros Estados ou à Justiça Federal a remessa de seus antecedentes.

Se o preso possui antecedentes por crimes praticados em mais de um Estado, recomenda-se consultar a existência de mandado de prisão registrado no banco de dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com abrangência nacional.

Quando necessário ou por amostragem, o gabinete deve conferir os dados da pena cadastrados na guia de execução, confrontando-os, com os constantes na sentença ou acórdão. Não raras vezes, a reincidência ou a hediondez do delito não estão anotadas na guia, o que modifica os lapsos temporais para fins de benefícios. Igualmente, o cadastro das penas pode estar equivocado.

Enfim, nada constando que impeça ou prejudique o benefício, solicita-se por *e-mail* à casa prisional, conforme o caso, ACC ou parecer fundamentado e, ao COC, o exame criminológico. Não há necessidade de encaminhar a solicitação à SUSEPE.

Se o documento solicitado não for enviado no prazo concedido, normalmente, a reiteração de *e-mail* tem se revelado suficiente. Em caso de necessidade, pode o juiz expedir mandado de intimação pessoal ao responsável, cominando advertência de penalidade.

O ideal é que o juiz da VEC promova reuniões periódicas com os diretores das casas prisionais sob sua jurisdição, inclusive para tratar da remessa de documentos, facilitando e estreitando a comunicação.

Recebidos os documentos por *e-mail* ou protocolo, o cartório dá automaticamente vista ao Ministério Público (art. 112, § 1º, e art. 131 da LEP), sem necessidade de despacho ou conclusão, por se tratar de ato meramente ordinatório.

Se o Ministério Público for favorável e sendo caso de deferimento do benefício, dispensa-se a oitiva da Defesa, por ausência de prejuízo. Se desfavorável ou for caso em tese de indeferimento, ouve-se a Defesa antes de decidir, assegurando-se o contraditório.

Podem o Ministério Público e a Defesa, eventualmente, postular a complementação do laudo psicossocial ou do exame criminológico. Neste aspecto, o juiz deve ser muito criterioso para o deferimento, de forma a evitar a postergação indefinida da decisão.

Por ocasião de mutirão carcerário, detectou-se demora superior a um ano para o exame de progressão em razão das diversas avaliações e laudos pedidos pelo juiz a pedido do Ministério Público.

Precisa-se ter em mente que nenhum laudo dará a certeza de que o preso não voltará a delinquir.

Caso indeferido o benefício por ausência do requisito subjetivo, especialmente quando o laudo psicossocial ou exame criminológico são desfavoráveis, convém inserir na decisão que novo pedido somente será apreciado após seis meses da última avaliação, tempo razoável para o preso alterar seu comportamento e apresentar nova perspectiva. Dessa forma, evita-se a reiteração inútil de pedidos de benefícios antes do decurso de seis meses.

Se concedido o benefício de progressão de regime do fechado para o semiaberto e se não reincidente o apenado, defere-se, na mesma decisão, a benefício da saída temporária (art. 123 da LEP + Súmula n. 40 do STJ), exigindo-se, apenas, que o preso permaneça um prazo mínimo (trinta dias) no semiaberto para observação de sua conduta na casa prisional para a primeira saída (35 dias ao ano).

Se o preso for reincidente, a saída temporária somente poderá ser concedida junto com a progressão se o preso já tiver cumprido 1/4 da pena (art. 122, II, parte final, da LEP).

Se, por falha ou omissão do Estado, a progressão vier a ser deferida tardiamente, ou seja, após o advento da fração temporal, sugere-se que o juiz fixe a data-base retroativamente à data do efetivo cumprimento do requisito objetivo, e não da data em que deferido o benefício. Convém atentar, todavia, para os casos em que o preso, por falta do requisito subjetivo, a despeito do cumprimento do prazo, já teve negada a progressão. Nessa hipótese, se vier a obtê-la mais adiante, não será caso de retroagir a data-base, devendo ser considerada a data da concessão, já que eventual atraso não decorreu de ato do Estado.

Sendo concedida a progressão, a SUSEPE e o diretor da casa prisional são comunicados da decisão para a remoção do preso a estabelecimento compatível com o novo regime de pena. Antes da remoção para o semiaberto, a SUSEPE pesquisa a existência de mandados de prisão contra o preso.

Inexistindo outro motivo para o preso permanecer recolhido no regime fechado, a remoção deve (ou deveria) ser efetivada imediatamente. Entrementes, em face

da ausência de vagas e da superlotação dos estabelecimentos do regime semiaberto, seguramente não será viável executar a transferência em prazo exíguo, o que pode trazer sérias consequências à estabilidade do sistema prisional e à normalidade das atividades da VEC.

Para que se tenha uma ideia da gravidade da questão, na VEC/POA, em 2010, havia mais de mil presos ilegalmente no fechado, por mais de seis meses, aguardando a remoção para o semiaberto às vésperas do fim do ano. Na época, o Presídio Central de Porto Alegre bateu recorde de superlotação com 5.600 presos. Mais de 2.000 ofícios/mandados determinando as remoções foram descumpridos pela SUSEPE.

De forma imediata, o cartório e o gabinete passaram a desviar tempo produtivo para atender diversas reclamações de presos, familiares e advogados; o balcão do cartório tornou-se ambiente de constantes conflitos; elevou-se o nível de tensão nas casas prisionais; juizes perderam credibilidade da massa carcerária. Como explicar para o preso que a decisão que “prende” ou regride é cumprida e a que progride não?

Ainda que o juiz não tenha responsabilidade pela criação de vagas, sempre lhe será cobrada uma solução pelos presos e até porque uma de suas funções é a de fiscalizar as casas prisionais, exigindo providências da Administração Pública.

Diante do caos, o juiz não pode se omitir. Precisa decidir para evitar um mal maior (*vide* caso de Carandiru).

Algumas providências, na falta de outras opções, embora não definitivas, foram adotadas na VEC/POA, quais sejam: a) interdição dos estabelecimentos do semiaberto para presos novos, até que os que aguardavam ilegalmente no fechado fossem removidos; b) concessão de prisão domiciliar a todos os presos do aberto e aos presos do semiaberto com saldo de pena inferior a quatro anos, sem monitoramento eletrônico; c) monitoramento eletrônico para os presos do semiaberto, especialmente aos que exercem serviço externo; d) concessão de prisão domiciliar especial aos que ainda permanecem indevidamente em regime fechado, exceto aos recolhidos na PASC, cessando a ilegalidade, para que se apresentem na SUSEPE semanalmente até a disponibilização de vaga ou inclusão em monitoramento eletrônico.

Além disso, foi fundamental comunicar-se com a sociedade, inclusive por meio da imprensa, para esclarecer a situação e justificar as decisões que sabidamente repercutiriam e seriam passíveis, numa análise apressada, de críticas. Era importante deixar claro que o Judiciário somente estava decidindo daquela maneira por absoluta omissão do Executivo em cumprir a lei.

Por outro lado, no tocante ao livramento condicional, o preso é posto em liberdade igualmente após a SUSEPE se certificar da inexistência de motivos jurídicos para mantê-lo recolhido.

Concedido o livramento, expede-se a guia respectiva com as condições legais e judiciais impostas, assinalando-se o prazo, normalmente de 24h, para o apenado comparecer em cartório e assinar o termo de compromisso. A guia de livramento é enviada para a SUSEPE.

O livramento se perfectibiliza com a assinatura, pelo preso, do termo de compromisso em cartório, ocasião em que recebe a “caderneta”. Caso ele não compareça para

firmar o termo de compromisso, o juiz torna sem efeito a concessão do Livramento Condicional (LC) (não há “revogação” de LC não perfectibilizado), manda lançar a fuga no expediente carcerário e determina a expedição de mandado de prisão.

Sugere-se o envio de uma guia extra à casa prisional para ser posteriormente remetida à VEC, com o ciente do preso sobre o prazo de apresentação para firmar o termo de compromisso. É comum que o preso, por falta de informação adequada, não compareça na VEC, gerando o lançamento de fuga e expedição de mandado de prisão. Se for pessoalmente intimado do prazo, não poderá alegar desconhecimento a justificar o seu não comparecimento.

Diversamente da hipótese do art. 88, 1ª parte, do CP (revogação), a não perfectibilização do livramento não impede nova concessão.

Noutro norte, a concessão do livramento não prejudica a progressão de regime. Cumpridos os requisitos também para a progressão, concedem-se os dois benefícios. Se, futuramente, o livramento vier a ser revogado, o apenado retomarà o cumprimento da pena no regime mais brando (salvo se por outro motivo deva ficar no fechado).

Não há necessidade de ouvir o Conselho Penitenciário (art. 131 da LEP), enviar guia (art. 136) e muito menos realizar cerimônia de LC (art. 137).

A realidade atual da criminalidade, do processo e do sistema prisional é diversa daquela de 1984, quando editada a LEP. Se o Conselho Penitenciário, situado na Capital, participasse dessa rotina, haveria necessidade de remessa do PEC (com o que a “vida” do preso ficaria parada por alguns meses) ou de cópia integral (o que geraria despesa), para se ter um parecer que pouco ou nada acrescentaria à decisão do juiz.

Ademais, nos termos do art. 145 da LEP, praticada pelo liberado outra infração penal no curso do livramento, o juiz poderá ordenar a sua prisão (constitucionalidade duvidosa frente ao princípio da presunção da inocência), ouvidos o Conselho Penitenciário (desnecessário) e o Ministério Público, suspendendo o curso do livramento condicional (depende), cuja revogação, entretanto, ficará dependendo da decisão final.

Ausente prisão cautelar em relação ao novo crime, não há óbice à continuidade do livramento. Estando solto, pode dar seguimento às condições do LC.

Os Tribunais Superiores têm entendido que o juiz pode decretar a prisão, retomando o preso o cumprimento da pena no regime anterior à concessão do livramento, desde que por decisão motivada. Penso que, em regra, na ausência de prisão cautelar, implica a manutenção do livramento condicional, sem necessidade de recolhimento, até o julgamento definitivo do processo, sem prejuízo de o juiz da execução designar audiência de justificativa de falta grave (art. 118, § 2º, da LEP).

É preciso avaliar, contudo, as razões por que não foi decretada ou mantida a prisão cautelar, sendo recomendável que o juiz da execução obtenha informações sobre o processo de conhecimento.

Se o novo crime ostenta, por si só, gravidade, e a prisão preventiva somente foi revogada por excesso de prazo para a conclusão da instrução, permanecendo inalterados os indícios da autoria, haverá motivação suficiente para se determinar o retorno do apenado ao cumprimento da pena, designando-se audiência de justificativa.

Antes da revogação obrigatória (art. 86, I e II, do CP) ou facultativa (art. 87 do CP) do LC colhem-se manifestação do MP e Defesa e ouve-se o apenado, sob pena de nulidade, consoante art. 143 da LEP.

Se a revogação obrigatória decorrer de condenação definitiva por crime cometido no curso do LC, há decisões dispensando a oitiva do apenado, porque o contraditório e a ampla defesa foram observados na ação penal (evita-se outra audiência).

Na revogação facultativa por descumprimento das condições, a prévia oitiva do apenado é essencial (audiência), sob pena de nulidade. Antes de designar audiência, sugere-se determinar a intimação pessoal do liberado para justificar em cartório.

2.2.2.3. Saídas Temporárias

Além da satisfação do requisito objetivo (1/6 ou 1/4, conforme for primário ou reincidente), deve o apenado ter “comportamento adequado” (art. 123, I, da LEP), cumprindo período mínimo de permanência na casa prisional do semiaberto para observação.

Se o juiz não tiver concedido a saída temporária por ocasião da progressão, solicita parecer da casa prisional, que conterà a finalidade da saída e o local onde o apenado deverá estar.

Na VEC/POA, o Provimento n. 01/2009 determina que, uma vez concedida, a saída temporária passa a ser automatizada e controlada pelo diretor do estabelecimento penal, que deverá, obrigatoriamente, comunicar a VEC, com no mínimo quinze (15) dias de antecedência, sobre a data, o período e o local onde estará o apenado em gozo do benefício, a fim de permitir a fiscalização por parte do Juízo das Execuções Criminais ou de outros órgãos da execução.

A automatização, se considerado, por exemplo, que a casa prisional tem cinquenta presos no semiaberto com direito às saídas (35 dias ao ano = 5 pedidos x 7 dias), reduz até duzentas conclusões ou quatrocentas movimentações do PEC entre gabinete e cartório e elimina a repetição das comunicações do Judiciário à casa prisional.

O preso em regime aberto, se não estiver em prisão domiciliar, está dispensado de satisfazer o requisito temporal e de passar por período de observação.

Se o início do cumprimento da pena dá-se no regime semiaberto, a VEC/POA tem exigido o cumprimento de 1/10 da pena para o deferimento da saída temporária, visando a reinseri-lo na sociedade e a permitir a convivência familiar. Se for exigido o cumprimento de 1/6 ou 1/4, o preso que inicia a pena em regime semiaberto acabará obtendo o direito à saída já no regime aberto.

2.2.2.4. Trabalho ou Serviço Externo

A LEP (art. 37) atribui ao diretor do estabelecimento a concessão do serviço externo, mas o juiz da execução é quem decide.

O trabalho do preso, seja interno ou externo, viabiliza a remição.

O apenado que inicia o cumprimento da pena em regime semiaberto pode obter o serviço externo antes mesmo de cumprir um sexto (1/6) da pena (entendimento do STF). É obrigatória a fiscalização prévia (verificação da real existência do trabalho) e parecer da casa prisional.

Se antes do recolhimento ao semiaberto o apenado já exercia atividade laboral lícita comprovada, com CTPS assinada pelo empregador no mínimo um (01) mês antes da prisão e comprove o recolhimento da respectiva contribuição previdenciária, pode ser imediatamente liberado pelo diretor do estabelecimento, independentemente de prévio parecer. Nesse caso, a verificação e o parecer da direção do estabelecimento serão efetuados posteriormente, em período máximo de trinta dias.

Igualmente, o apenado do semiaberto, independentemente do cumprimento de um sexto (1/6) da pena, com bom comportamento, poderá ser vinculado pelo administrador do estabelecimento ao trabalho externo decorrente de Protocolo de Ação Conjunta (PAC) celebrado entre a SUSEPE e terceiro, com posterior comunicação ao juízo da execução criminal.

Nas comarcas do Interior, é importante que o juiz da execução contate empresas, concitando-as a aderir a um PAC.

2.2.2.5. Remição

Para o exame do pedido de remição, o juiz deve solicitar o Atestado de Efetivo Trabalho (AET) ou Atestado de Efetivo Estudo (AEE) ao diretor da casa prisional.

Deve-se ter atenção quanto aos períodos informados no atestado, pois, às vezes, registram períodos já considerados para a remição.

Com o deferimento da remição, dependendo do número de dias remidos, o apenado poderá fazer jus a outro benefício. Implementado ou iminente o prazo, instrui-se o benefício e evita-se nova conclusão.

A LEP (art. 126) prevê a remição para presos do fechado e semiaberto, impondo o trabalho como condição do regime aberto (art. 114, I).

O § 6º admite que, em regime aberto, semiaberto e em livramento condicional, o preso poderá remir a pena pela frequência a curso de ensino regular ou de educação profissional.

Por política criminal, não há como não estender a remição aos presos do aberto que trabalham regularmente. É comum que presos do aberto e do semiaberto cumpram pena na mesma casa prisional. A aplicação literal da LEP implicaria que os do semiaberto não aceitariam a progressão, porque perderiam a remição pelo trabalho.

2.2.2.6. Detração

Havendo solução de continuidade entre a prisão cautelar e o trânsito em julgado, o início do cumprimento da pena dá-se a partir do novo recolhimento, impondo-se a detração do período em que o apenado esteve recolhido anteriormente.

Vigente prisão cautelar e estando recolhido quando do trânsito em julgado, considera-se iniciado o cumprimento da pena na data do efetivo recolhimento, que até pode coincidir com a data do crime. Como não houve solução de continuidade, não há falar em detração.

Embora o art. 42 do CP contemple apenas a pena privativa de liberdade e a medida de segurança, admite-se, na pena restritiva de direito aplicada, por analogia, a detração do período de prisão provisória. A detração, nesse caso, opera sobre a pena privativa de liberdade substituída, e não sobre a pena restritiva de direitos que a substitui. Isso significa afirmar que, substituída a PPL por PRD na sentença, o tempo de prisão provisória será descontado da PPL, e não diretamente da PRD aplicada.

Outra situação que merece destaque é a necessidade de ser operada a detração, quando convertidas em pena privativa de liberdade duas penas restritivas de direito parcialmente cumpridas.

Se o apenado foi condenado a duas Penas Restritivas de Direitos – PRDs (uma Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e uma prestação pecuniária, por exemplo), considera-se que cada uma corresponde a 50% da pena. Assim, se pagou integralmente a prestação pecuniária, mas nada cumpriu da PSC e houve a conversão, o condenado cumprirá metade da Pena Privativa de Liberdade – PPL, que corresponde à PSC não cumprida.

Noutro sentido, uma vez ocorrendo a revogação do *sursis*, o período de cumprimento de PSC ou Limitação de Finais de Semana – LFS não pode ser detraído da PPL. A PSC ou LFS são condições do *sursis*, referente ao primeiro ano de prova, e não penas substitutivas. Por isso, se revogado o *sursis*, o condenado deverá cumprir integralmente a PPL.

2.2.2.7 Soma e Unificação das Penas

Quando sobrevém nova condenação, deve ser somada ou unificada ao saldo restante das penas já em execução (art. 111 da LEP).

Primeiro, verifica-se o regime da nova condenação. Se mais gravoso do que o vigente, prevalecerá, independentemente da soma ou unificação.

Porém, se o regime for igual ou menos gravoso do que o vigente, deverá ser feita a soma ou a unificação, para a fixação (ou manutenção) do regime, observando-se o art. 33, § 2º, do CP.

Se o apenado tem três condenações, cada uma à pena de três anos de reclusão em regime semiaberto, deve ser fixado, em princípio, o regime fechado para o cumprimento da pena, pois, pela soma, resulta superior a oito anos, nos termos do art. 33, § 2º, *a*, do CP).

Se o apenado cumpre pena em regime aberto, com saldo de dois anos, mas sobrevém nova condenação à pena de cinco anos de reclusão em regime fechado, prevalece o regime fechado, por ser o mais gravoso imposto na última condenação, para o cumprimento das penas.

Em determinados casos, o apenado cumpre pena em regime semiaberto, trabalhando e sem qualquer falta grave, mas sobrevém nova condenação no semiaberto ou

aberto por fato antigo cometido bem antes do início do cumprimento da pena. Se a soma superar oito anos, é possível relativizar a regra do art. 111 e do art. 118, II, da LEP, mantendo o apenado no semiaberto, pois seu retorno ao fechado implicaria um retrocesso e geraria um sentimento de injustiça.

Por outro lado, unificam-se as penas quando for identificada a continuidade delitiva entre os crimes de mesma espécie ensejadores de mais de uma condenação, nos termos do art. 71 do CP. Sugere-se inserir uma tabela comparativa na decisão com as condições de tempo, lugar e modo de execução, especialmente se o PEC tiver mais de um volume e mais de duas condenações, sempre cuidando se a unificação já não fora decidida.

2.2.3. PEC Provisório e 1ª Condenação

Com a chegada do PEC provisório na VEC, confere-se o regime fixado na sentença, para, se for o caso, determinar a remoção do apenado ao regime correto. A providência poderia ser tomada pelo juízo da condenação. Não é o que normalmente ocorre. Por isso, o juiz da execução deve estar atento a essa circunstância.

Outra providência importantíssima é o juiz da execução consultar, periodicamente, o andamento do processo criminal que gerou essa condenação provisória, seja porque o Tribunal de Justiça nem sempre informa o resultado da apelação (nem em caso de absolvição), seja porque o juízo da condenação pode demorar ou deixar de encaminhar as peças complementares para a formação do PEC definitivo.

2.2.4. Audiências de Justificativa de Falta Grave

A decisão que impõe a regressão de regime por falta grave ou crime doloso exige designação de audiência (art. 118, § 2º, da LEP). As faltas graves estão elencadas taxativamente no art. 50 da LEP, não podendo o rol ser ampliado por regulamento ou regimento.

Nos termos do art. 52, primeira parte, da LEP, a prática de fato previsto como crime doloso constitui falta grave. As faltas mais comuns são as fugas, a posse de aparelhos de telefone móvel e drogas, a prática de crimes em geral e atos de indisciplina.

Conforme definido no Provimento n. 01/2010-VEC/POA, a prática de falta grave suspende, como regra, a análise de benefícios, como saídas temporárias, serviço externo, progressão de regime e livramento condicional. Porém, é preciso avaliar as circunstâncias do caso concreto, porque, em algumas situações, não há sequer indícios do cometimento da falta.

Se o juiz, em audiência, determinar a regressão de regime (art. 118, I, da LEP), convém salientar na decisão a alteração da data-base para fins de progressão, já que, para outros benefícios, como livramento, indulto e comutação, considera-se a data de início de cumprimento de pena.

Embora a alteração da data-base seja consequência natural da regressão, há entendimento segundo o qual a regressão, por si só, não alteraria a data-base, por

ausência de previsão legal. Seja como for, a data-base para nova progressão deve corresponder, em caso de fuga, à data da recaptura do preso. Cometido novo delito, que se equipara à falta grave, a data-base, em havendo regressão, será a do recolhimento do preso, que vai coincidir com a data do novo crime se convertida a prisão em flagrante em preventiva.

O reconhecimento judicial do novo crime como falta grave pelo juízo da execução não exige seja aguardado o trânsito em julgado da decisão condenatória. No ponto, não se tem reconhecida a violação ao princípio da presunção da inocência, já que a decisão do juiz da execução é relativamente independente e tem certo caráter cautelar.

Por evidente, é preciso sempre avaliar as circunstâncias do caso concreto, pesquizando o que consta no Sistema Themis e no “Consultas Integradas”, obtendo cópia da decisão que decretou a prisão preventiva e dos depoimentos, sem prejuízo de outras providências.

Se o apenado vier a ser absolvido no processo de conhecimento, caberá a revisão da decisão do juiz da execução que havia reconhecido a falta grave.

Noutra frente, com base nas sugestões encaminhadas pelos juízes da VEC/POA, o Regimento Disciplinar Penitenciário do Estado foi alterado. Foi acrescentado o inciso III ao art. 22, prevendo que, em caso de fuga ou prática de crime, dispensa-se o PAD e designa-se audiência de justificativa, na qual são assegurados o contraditório e a ampla defesa (art. 59 da LEP).

A ideia era apurar as faltas mais comuns e economizar tempo, já que a maioria dos PADs era realizada sem defensores, tornando-os reiteradamente nulos. Partiu-se, também, da concepção de que a fase judicial, assegurando o contraditório e a ampla defesa, supria eventual nulidade ou prescrição do processo administrativo. Então, dada a carência de defensores públicos, optou-se por judicializar a análise das fugas e crimes.

Noticiada a fuga do preso, o juiz da execução expede mandado de prisão, inserindo o prazo de validade, limitado ao da prescrição da pretensão executória.

Na mesma decisão, o juiz deve estabelecer se o preso, quando da recaptura, será recolhido em regime cautelar fechado ou se retornará imediatamente ao regime de origem até a apuração da falta grave em audiência. Para tanto, observam-se a quantidade de fugas ao longo da execução, a prática ou não de novo delito, o período de fuga, as circunstâncias da recaptura, apresentação espontânea ou não logo após a fuga e o saldo de pena a cumprir. O juiz deve ter, sobretudo, bom senso.

Pode ocorrer de um preso, que cumpre pena por um fato isolado, permanecer foragido por longos anos. Se o juiz verificar que, nesse período, trabalhou regularmente, com Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada, constituiu família e não incorreu em novos delitos, não há motivo para a sua manutenção em regime cautelar fechado e até mesmo para a regressão de regime.

A reiteração de fugas e a prática de novo crime normalmente levam à regressão. Antevendo-se provável regressão, ao expedir o mandado de prisão, o juiz impõe ao preso, até a realização da audiência de justificativa, a sua permanência cautelarmente no regime fechado.

As audiências podem ser realizadas no foro ou no próprio presídio (se tiver sala adequada). Na VEC/POA, as audiências dos apenados que estão recolhidos em estabelecimentos do semiaberto são realizadas no foro. Se recolhidos em regime fechado, ocorrem nos presídios (Arroio dos Ratos, Charqueadas e Central). A opção pelo presídio é interessante, porque reduz o custo do deslocamento e evita frustrações de audiências.

Sugere-se preparar o termo de audiência, contendo texto padrão de manifestação do Ministério Público e Defesa, bem como o da provável decisão para se “ganhar tempo”.

Destaco que a realização das audiências não se resume a cumprir a lei. É instrumento relevante de comunicação entre o juiz e o preso, que precisa conhecer os critérios judiciais no trato das faltas graves e saber o porquê das sanções sofridas (regressão, alteração de data-base, perda de dias remidos).

É essencial que as decisões sigam um padrão de entendimento jurisdicional, sob pena de a insegurança jurídica refletir no interior do presídio.

Em casos mais graves, o juiz pode incluir o preso em regime disciplinar diferenciado. No Estado, não há estabelecimento compatível com o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), havendo necessidade de transferência do preso para Presídio Federal. O problema é que, com o deslocamento da execução, caberá ao Juízo Federal ratificar ou não a decisão do Juízo Estadual que determinou a inclusão do apenado em RDD.

2.3. Conclusão

Trabalhar em vara de execução criminal é um grande desafio para magistrados e servidores, porque se luta contra preconceitos e prognósticos sombrios, e, mais do que isso, contra um sistema prisional deteriorado e sem qualquer perspectiva de melhora. Sucedem-se governos sem projetos para a área prisional. Inexiste planejamento estratégico ou plano de gestão pelo Executivo. Adota-se a política do improvisado.

Nesse cenário, cabe ao Judiciário, com alguma criatividade e iniciativa, mesmo com escassez de servidores, ao menos aprimorar a tramitação dos processos de execução criminal por meio de gestão do gabinete e cartório, sem esquecer-se da necessidade de especialização de Câmaras Criminais na matéria, visando à fluidez, padronização e segurança jurídica das decisões judiciais.

Isso é o mínimo para que os indivíduos encarcerados tenham seus benefícios atendidos em prazo razoável e de modo coerente.

Em suma, se não é possível resolver todas as mazelas que circundam a questão penitenciária, que se plantem, grão por grão, novas ideias, para que, um dia, todas somadas, permitam enxergar um horizonte melhor.

3

CINCO ALTERNATIVAS PRÁTICAS PARA A JUSTIÇA BRASILEIRA

CARLOS EDUARDO RICHINITTI

Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

A Justiça no Brasil, por alguns fatores abaixo examinados, apresenta, em especial em alguns Estados, situação que se aproxima do caos, pois a estrutura existente não tem, considerando-se o crescimento apresentado nos últimos anos, como dar vazão ao grande volume de processos que aportam anualmente no Judiciário.

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no Relatório Justiça em Números, de 2012, para uma população de 198 milhões de habitantes, o Brasil já conta com 92,2 milhões de processos em tramitação.

A situação é mais grave ao se verificar que esse crescimento desenfreado vem acompanhado de um aumento significativo do custo da Justiça brasileira. No citado último levantamento feito pelo CNJ, os tribunais e instâncias inferiores gastaram cerca de 57,2 bilhões de reais na sua manutenção, custo este, portanto, de R\$ 300,48 por habitante, o que representa 1,3% do nosso produto interno bruto (PIB).

Esse crescimento avassalador, ainda por cima, não traz consigo um aumento proporcional da estrutura funcional e material capaz de minimamente dar vazão ao grande volume de processos, resultando, com isso, em sucessivos aumentos de estoques e taxas de congestionamento.

Em nada sendo feito, em se continuando simplesmente a assistir à elevação imoderada da demanda, caminhamos, sem nenhuma dúvida, para uma situação de caos e absoluta conflagração completa da estrutura judiciária brasileira, conjuntura essa que, registre-se, já se vê em algumas unidades da federação.

O quadro que aí está tem uma série de razões. Destacaria apenas duas:

Em primeiro lugar, o Judiciário estava e está completamente despreparado para a realidade atual da sociedade moderna de consumo, onde os contratos não mais são

firmados de forma individual e sim massificados, por adesão, marcados pela informalidade e gerando, quando do seu desrespeito, milhares de conflitos que não podem mais ser solucionados da forma antiga, ou seja, processo a processo. Impõe-se, neste tipo de situação, a valorização de soluções coletivas, sem falar na impostergável atuação mais efetiva das Agências Reguladoras.

Por outro lado, há um absoluto desajuste no mercado da advocacia. A cada seis meses estão sendo jogados – no já esgotado mercado – milhares de novos advogados, e esses, registro, de forma absolutamente legítima, na expectativa da manutenção e até mesmo da dignidade pessoal, vão em busca do ajuizamento de processos, de forma que o litígio hoje já não é mais apenas resultado de um desajuste nas relações sociais e sim é algo provocado, buscado, fomentado. O processo passou a ser um produto mercadológico.

Situações assim estão ensejando, como já referido, um contexto insustentável, e é preciso que todos se conscientizem da necessidade de que algo seja feito. Não podemos simplesmente continuar a receber toda e qualquer demanda, embasados na ideia distorcida de que o acesso à Justiça é algo absoluto.

Passa da hora, desta forma, de que as necessárias reformas sejam feitas desvinculadas de teorias, impregnadas muitas vezes de interesses corporativos. É o momento de se buscar mudanças, já não com base nas consequências e sim nas causas, atentos à realidade que leva ao quadro atual.

Nessa linha, apresento algumas alternativas absolutamente práticas que, sem dúvida, uma vez implementadas, teriam um impacto imediato na jurisdição.

3.1. Necessário resgate do conceito de pretensão resistida

Em determinado momento histórico, em especial a partir da Constituição de 1988, até como forma de consolidação e afirmação, o Judiciário, de forma salutar, abriu-se por completo, facilitando, sobremaneira, o acesso à Justiça.

Essa ampliação, contudo, a meu ver, deu-se de forma distorcida, resultando que hoje a Justiça não mais atua por exceção e sim como regra na solução de conflitos. Ocorre que o Judiciário não foi feito para isso e nem tem condições de abarcar esse volume de processos. É necessário que resgatemos, via legislativa ou até mesmo pela jurisprudência, a ideia da pretensão resistida como condicionante da atuação jurisdicional.

É preciso que se fomente a composição e, apenas quando demonstrada sua impossibilidade, se justifique a atuação do Estado por meio da Justiça.

É imperioso que órgãos de controle como PROCONs e Agências Reguladoras tenham uma atuação mais efetiva, exercendo o papel para o qual foram criados, de modo que sirvam como real instrumento de regulação e fiscalização, evitando abusos, bem como atuem na intervenção direta na solução da maioria dos conflitos envolvendo relações de consumo, possibilitando, assim, que a prestação jurisdicional se dê por exceção.

É necessário que as vias administrativas sejam utilizadas e que a prestação jurisdicional seja invocada quando demonstrada previamente a tentativa de uma solução

extrajudicial que não se confunde, saliente-se, com o esgotamento da alternativa de solução extraprocessual.

O que se defende é que a legitimação de movimentação da custosa máquina judicial seja condicionada a uma demonstração prévia de tentativa efetiva de solução do problema, comprovando-se, por exemplo, por meio de prévia notificação extrajudicial ou acionamento da Agência Reguladora, na hipótese de serviços regulados, uma tentativa de composição anterior, resguardando-se sempre, é claro, a urgência demonstrada a legitimar intervenção judicial direta.

O que não pode é o Judiciário continuar a ser a primeira, única e mais rentável alternativa de solução de conflitos e, isso, não só por racionalidade, e sim em nome da viabilidade do próprio sistema.

3.2. Especialização

Em um mundo tão complexo como o atual, cada vez mais perde espaço o generalista. Assim já é, por exemplo, com a advocacia, onde os bons profissionais procuram se especializar e focar a atuação em poucos segmentos do Direito.

Isso, em especial nos grandes Tribunais, tem que ser replicado, fomentado, apostando-se cada vez mais em varas e juízos especializados. Inúmeras são as vantagens da jurisdição especializada, destaco algumas.

Em primeiro lugar, no momento em que a atuação jurisdicional fica limitada a um número menor de matérias, viabiliza-se uma produção diferenciada de toda a estrutura, que vai do juiz, passando pela assessoria e finalizando na atividade cartorária.

Possibilita-se, assim, a racionalização de rotinas, bem como se permite produção diferenciada, pois há o domínio e uma melhor preparação de todo o corpo funcional, até pela necessidade imposta pela repetição. Afora isso, na medida em que se concentram matérias em um número menor de unidades, facilita-se a necessária formação de consensos entre os juízes que atuam na matéria.

Quanto menos pessoas estiverem decidindo sobre um determinado assunto, mais fácil a consolidação de posições e, em última análise, resta facilitada a formação de decisões uniformes. Hoje, por exemplo, a insegurança jurídica advinda da falta de uniformização da jurisprudência representa, sem dúvida, um dos fatores mais relevantes de fomento à demanda, em especial à temerária.

A especialização, caso apareça como recomendação na jurisdição em geral, figura como verdadeira imposição nas ações de massa. Isso porque uma resposta célere e adequada a processos com este perfil somente se viabilizará por meio da concentração de demandas do tipo repetitivas em determinadas unidades.

3.3. Urgente alteração da Lei da Assistência Judiciária Gratuita

No sistema legal brasileiro, pouca coisa é mais desatualizada e desvinculada com a realidade atual do que a Lei n. 1.060/50, a qual dita normas para a concessão da assistência judiciária gratuita (AJG), impondo-se sua urgente revisão.

A Constituição Federal estabelece no inc. LXXIV do art. 5º: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;”.

Portanto, a Constituição Federal prevê, claramente, a necessidade de comprovação da incapacidade financeira para obtenção do benefício da AJG, não valendo, portanto, a presunção de incapacidade por simples petição prevista na Lei n. 1.060, da década de 1950, posição que ainda se mostra, lamentavelmente, prevalente na jurisprudência brasileira.

Por outro lado, a ausência de um parâmetro objetivo do que venha a ser pessoa incapacitada de suportar os encargos de um processo acaba por estabelecer um subjetivismo danoso, verificando-se verdadeiros abusos que concorrem diretamente para um demandismo sem precedentes no Brasil, onde o direito inquestionável de acesso à Justiça confunde-se com a utilização abusiva do sistema. Afinal, por que não demandar se não há qualquer risco?

De outra forma, concorre diretamente para o agravamento do problema a circunstância de que aquele que busca o benefício não tem como objetivo exclusivo a gratuidade na utilização do sistema, mas também procura resguardar-se do pagamento de verba honorária em caso de insucesso da demanda.

Portanto, é inquestionável que com exceção de uma parcela de pessoas absolutamente miseráveis e que quase sempre, de forma lamentável, sequer chegam ao Judiciário, ou quando chegam o fazem por meio da Defensoria Pública, a grande maioria dos litigantes que bate à porta da Justiça por intermédio de advogado constituído, se não tem condições de arcar com o ônus da sucumbência, tem, sem dúvida, como recolher uma taxa judiciária mínima de modo a justificar a utilização e movimentação de todo o sistema judiciário.

Em verdade, a grande solução para todo esse problema virá com a estruturação definitiva das Defensorias Públicas nos Estados, quando então se poderá de alguma forma atender de forma plena e nos termos da Lei aos realmente necessitados.

Com base em todas essas premissas, apresentei, em grupo de trabalho que integrei no CNJ, uma proposta de regulamentação do benefício da AJG, nos seguintes termos:

Art. 1º. Os poderes públicos federal e estadual, independente da colaboração que possam receber dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil, – OAB, concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos do que estabelece o inc. LXXIV do art. 5º da CF.

Art. 2º. Gozarão dos benefícios desta Lei os nacionais ou estrangeiros residentes no país, que necessitarem recorrer à Justiça Estadual, Federal, do Trabalho e Militar.

Parágrafo primeiro - Presume-se necessitado todo aquele que, mediante requerimento, comprovar não ter renda familiar superior a três salários mínimos, ou que esteja representado pela Defensoria Pública, quando então terá direito à gratuidade integral da Justiça.

Parágrafo segundo - Será concedido, também, o benefício da A.J.G. àqueles com renda superior à prevista no parágrafo anterior, desde que comprovem situação

econômica que não lhe permita pagar as custas do processo, os honorários de advogado e demais despesas judiciais, sem prejuízo do sustento próprio ou da família, mediante o pagamento de uma taxa judiciária mínima, a ser definida pelos Estados e que não poderá ser superior a xx URJ (ou percentual do salário mínimo). Art. 3º. 20% da Taxa Mínima Judiciária prevista no artigo anterior será destinada às Defensorias Públicas dos respectivos Estados e o restante ao Poder Judiciário.

Art. 4º Poderá o Juiz dispensar, mediante requerimento e de forma excepcional, o pagamento da Taxa Mínima, quando a parte demonstrar absoluta incapacidade financeira no recolhimento.

Art. 5º Ao final do processo, obtendo a parte beneficiária da A.J.G. proveito econômico que modifique sua situação financeira, poderá o Juiz, ao sentenciar, revogar o benefício concedido ou, conforme o caso, determinar o desconto da Taxa Mínima Judiciária.

Observe-se que a proposta acima estabelece um parâmetro financeiro, renda mensal de até três salários mínimos, ou um parâmetro de representatividade – ajuizamento por intermédio da Defensoria Pública – para isenção completa do pagamento de custas.

Aos demais, será possível a obtenção da gratuidade, desde que, mediante requerimento, demonstrem a incapacidade financeira, mas nessa hipótese terão que recolher uma taxa judiciária mínima, em valor a ser estabelecido, a qual se sugere, apenas a título de demonstração do que aqui se sustenta, um valor em torno de R\$ 100,00 a R\$ 200,00, de modo a minimamente custear a movimentação da máquina judiciária.

Importante ressaltar que o perfil da demanda contemporânea, em especial nos Estados que apresentam um número mais significativo de processos, é marcado basicamente pela massificação, onde é da prática do mercado que a parte já pague valores de adiantamento ao advogado para custeio preliminar da demanda e a contratação se dê com previsão de divisão futura do ganho entre o demandante e seu procurador.

Justo, assim, que o Estado receba um mínimo pela utilização e movimentação do sistema, arrefecendo-se em parte a injustiça de que a toda a sociedade pague pela utilização indevida e de forma gratuita de uns poucos pelo custoso sistema. A proposta inova, ainda, com a possibilidade de reversão do benefício quando o proveito do processo permita que a parte ressarça o erário em parte ou totalmente pela utilização do sistema.

A título de demonstração exemplificativa do que aqui se defende, invoco a experiência analítica de algumas varas e regimes de exceção que concentram demandas massificadas.

Ao se examinar estes litigantes, a maioria, diria que a quase totalidade, é beneficiada pela gratuidade, quando na verdade este contingente é formado basicamente por servidores públicos ou consumidores lesados que, se não podem antecipar custas, ao menos podem pagar um mínimo pela movimentação da estrutura judicial ou ressarcir o Estado ao final, quando o proveito econômico obtido assim justificar. Até porque,

registre-se, não existe, em verdade, assistência judicial gratuita, pois, quando uns se valem do custoso sistema judicial de forma indevida, pagam todos por ele, ou seja, a sociedade.

Entendo que a proposta apresentada enfrenta diretamente os grandes problemas que ensejam a distorção hoje verificada em relação à assistência judiciária gratuita, estabelecendo um parâmetro objetivo – controle esse que vem sendo feito de forma absolutamente deficiente unicamente pela jurisprudência –, bem como reforça o papel das Defensorias Públicas, instituindo uma taxa mínima que custeie ao menos em parte a utilização do oneroso aparelho judicial.

3.4. Valorização das ações coletivas

A realidade do mundo no qual vivemos alterou-se de forma significativa nestas últimas três décadas. Somos testemunhas vivas, como o foram aqueles que viveram, por exemplo, a Revolução Industrial, de uma nova forma de produzir e se relacionar. Vivemos a chamada era digital, que alterou substancialmente a forma de relacionamento social e comercial.

Essa realidade modificou por completo os tipos de conflitos que acabam por desaguar no Judiciário. Os litígios decorrentes do convívio em sociedade, antes marcados pela individualidade, pela contratação pessoalizada, hoje se caracterizam pela generalidade e pelo ajuste por adesão, de modo que o impasse daí gerado atinge, não poucas vezes, milhares da mesma forma, caracterizando lesão aos chamados direitos individuais homogêneos.

O Judiciário não estava preparado para essa realidade e continuamos mediando os conflitos basicamente por meio de processos individuais. Isso não pode continuar. O procedimento que solve, por exemplo, o litígio decorrente de uma relação familiar ou de locação não pode, ou melhor, não deveria ser o mesmo utilizado para solucionar controvérsias que atingem milhares de usuários vinculados por um mesmo tipo de contrato.

É preciso, portanto, que se repense a forma de intervenção judicial e solução para direitos individuais homogêneos eventualmente desrespeitados, e a melhor maneira é por intermédio de um processo coletivo moderno, atualizado, outorgando ao juiz poderes e alternativas que deem efetividade às decisões proferidas.

É necessário, nesse sentido, que se valorize o efeito mandamental em desfavor do efeito executivo, de modo que o Judiciário, quando chamado a intervir para dizer o direito, e ele existindo, deverá determinar o seu cumprimento fora dos autos, nomeando, por exemplo, gestores da sentença, especializados no assunto, que supervisionem o cumprimento daquilo que foi decidido.

Impõe-se, ainda, que se estabeleçam punições financeiras que tornem oneroso o descumprimento e que não deem ao que lesa a opção de ficar com as diferenças eventualmente impagas, as quais seriam recolhidas a um fundo de defesa do consumidor.

Dentro de um viés propositivo e atento à realidade, não se pode desconhecer que a repercussão financeira de decisões coletivas é, sem dúvida, um dos grandes entra-

ves para sua aceitação, pelo que entendo deve-se trabalhar com prazos prescricionais mais curtos que permitam maior efetividade ao julgado, viabilizando que se trabalhe com o direito “ainda vivo”, minimizando os efeitos financeiros de longas e, por vezes, impagáveis condenações.

Nesse sentido, permito-me invocar a experiência do Rio Grande do Sul com o chamado Projeto Poupança, onde basicamente se valorizou as ações coletivas, suspendendo-se as individuais que tratavam dos expurgos inflacionários de sucessivos e malfadados planos econômicos. Boa parte dessa experiência inovadora foi referendada pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ – no REsp n. 1.189.679/RS, tendo como Relatora a eminente Ministra Nancy Andrighi, e no REsp n. 1.147.595/RS, tendo como Relator o Ministro Sidnei Beneti.

Também é importante ressaltar a experiência do Judiciário Gaúcho que há anos estabeleceu, como uma das metas prioritárias de seu Planejamento Estratégico, o gerenciamento das ações de massa, com a formação de um grupo que trabalha na identificação de demandas repetitivas, propondo alternativas e estratégias para sua melhor resolução.

3.5. Executivos Fiscais

Os números da Justiça brasileira assustam e têm uma série de causas e razões de ser, como antes mencionado. No entanto, pouca coisa demonstra com tanta clareza a falta de foco no problema e a ausência de preocupação com a efetividade e racionalidade da jurisdição como os executivos fiscais.

Segundo o último levantamento do CNJ, no Relatório Justiça em Números, de cada cem executivos fiscais que ingressam em juízo, 89 não são resolvidos. Representam eles 29,2 milhões de ações, o que corresponde a 40% do estoque atual de processos pendentes.

Os números, como se vê, falam por si. Este tipo de demanda acaba por abarrotar as unidades judiciárias, comprometendo seu grau de eficiência, tendo um índice de efetividade absolutamente desprezível, pois a quase totalidade do que ingressa em juízo acaba preservado no estoque.

Está mais do que comprovado, portanto, que se impõe, inclusive com absoluta prioridade, considerando o tamanho do problema, uma nova forma de abordagem em relação à cobrança de tributos fiscais.

Uma série de medidas podem e devem ser tomadas, em especial em relação a um maior comprometimento dos credores fiscais, punindo-se aqueles que usualmente, não poucas vezes até por questões políticas, ajuízam ações com dados imprecisos, desatualizados, apenas repassando, por uma pretensa aparência legal, o problema para o Judiciário.

A desjudicialização dos executivos fiscais é algo urgente, e para isto, a meu ver, uma das melhores formas seria a utilização do sistema de proteção ao crédito como instrumento de cobrança de tais ativos. Nesse sentido, saúda-se a edição da Lei n. 12.767/12, que alterou o art. 1º da Lei n. 9.492/97, autorizando expressamente o protesto em cartório de dívidas tributárias.

Observe-se que o crédito fiscal tem por comando constitucional cobrança preferencial e, até por isso, não se admite que dívidas de menor envergadura, tais como aquelas advindas de transações comerciais rotineiras, possam se valer do sistema de proteção ao crédito, e o mesmo não ocorra com créditos impagos devidos ao Erário.

Estaria por propor, inclusive, algo de maior alcance. Dentro da ideia de pretensão resistida, condicionaria a cobrança judicial à demonstração prévia do protesto.

Isso, uma vez observado, sem dúvida reduziria em muito o problema que representam os executivos fiscais ao sistema judicial, até porque, a partir dessa ideia, teriam todos os agentes envolvidos na formação deste crédito maior responsabilidade na sua cobrança, que vai desde uma preocupação maior do contribuinte com o pagamento e atualização de seus dados cadastrais, até o credor que, diante da repercussão da medida, terá cautela redobrada com a higidez do título, pena de responsabilização por um apontamento indevido.

3.6. Conclusão

Passa da hora de uma conscientização de todos no sentido de que o Judiciário enfrenta uma crise sem precedentes e que a solução para o problema não pode continuar focada, como vem sendo feito há décadas, única e exclusivamente em reformas gerais ou pontuais do sistema processual.

O problema maior é de gestão, o que impõe a necessidade de que todo juiz, em especial aqueles que estejam à frente das instituições, tenham efetiva noção das reais causas do crescimento desenfreado do estoque de processos. Não há mais espaço para amadorismo ou intervenções legais reativas, vinculadas quase sempre a interesses corporativos, centradas mais nas consequências do que nas razões que levam a tal quadro.

É importante que todos os operadores do direito tenham noção exata do que está acontecendo, e que as urgentes reformas do sistema judicial brasileiro levem menos em consideração as teorias do Direito e mais a realidade fática, buscando-se soluções e alternativas práticas, objetivando-se, com isso, maior efetividade e eficiência a um custo razoável para a sociedade a qual servimos.

4

GESTÃO AMBIENTAL NA COMARCA DE RIO GRANDE

CÍNTIA TERESINHA BURHALDE MUA

Especialista em Processo Civil e Mestre em Instituições de Direito do Estado pela PUCRS, Juíza de Direito, membro do Núcleo de Cooperação Judiciária do TJRS, gestora do Sistema de Gestão Ambiental do TJRS, membro do Grupo de Trabalho Projeto Juizado Especial Cível no Conselho de Administração do TJRS, subdiretora do Departamento de Assuntos Constitucionais da AJURIS, membro do Núcleo de Inovação Judiciária da ESM/AJURIS, coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Processo Coletivo da Escola Superior da Magistratura (ESM/AJURIS)

RESUMO: Autogoverno dos Juízes. Sustentabilidade. Política Nacional dos Resíduos Sólidos: Plano de Gestão de Resíduos. Responsabilidade Compartilhada pelo Ciclo de Vida do Produto (art. 3º, XVII, da Lei n. 12.305/2010). Protagonismo Local na Gestão Ambiental. *Case* de Rio Grande.

Consoante ensina SARLET *et alli*:

“na configuração do Estado socioambiental de Direito, a questão da segurança ambiental toma um papel central, assumindo o ente estatal a função de resguardar os cidadãos contra novas formas de violação da sua dignidade e dos seus direitos fundamentais por força do impacto ambiental (socioambiental) (...) Nesta perspectiva, há quem afirme a incapacidade do Estado de Direito atualmente existente de enfrentar os riscos ambientais gerados pela sociedade de risco contemporânea (...)”¹

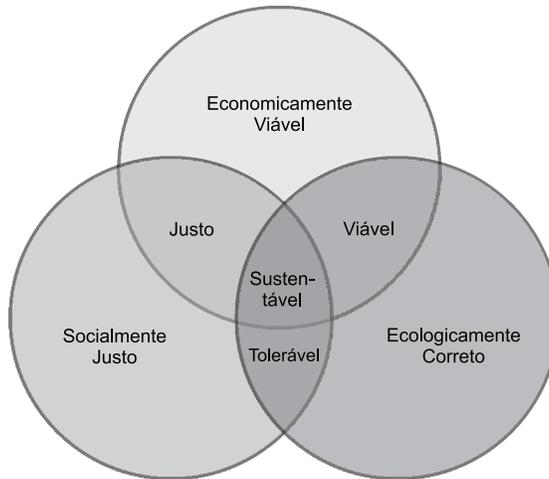
1 – SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 17.

Os referenciais outrora afeitos apenas às organizações empresariais permeiam os meandros da Administração Pública hodiernamente, incluído no espectro de observação o Poder Judiciário, no âmbito do exercício de seu autogoverno.

Sob a ótica da construção de um modelo democrático e independente de Poder Judiciário, Eugenio Raúl Zaffaroni distingue três funções do Poder Judiciário na contemporaneidade: decidir os conflitos, controlar a constitucionalidade das leis e realizar seu autogoverno².

Luiz Flávio Gomes dilarga o diapasão, compreendendo que cinco são as funções do Estado-Juiz: a) aplicar contenciosamente a lei aos casos concretos; b) controlar os demais poderes; c) realizar seu autogoverno; d) concretizar os direitos fundamentais; e) garantir o Estado Constitucional Democrático de Direito³.

Sob o primado da autonomia administrativa, um dos focos principais está em desenvolver ações em prol da sustentabilidade, em suas múltiplas acepções, consoante a seguir diagramadas:



Neste cenário, as questões ambientais estão na ordem do dia, compondo o planejamento estratégico dos Tribunais, até mesmo em face da cogência da Lei n. 12.305/2010, que instituiu o regime de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, conceituada no art. 3º, XVII, da referida Lei como:

2 – ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos*. Trad.: Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 55.

3 – GOMES, Luiz Flávio. *A Dimensão da Magistratura no Estado Constitucional e Democrático de Direito: independência judicial, controle judiciário, legitimação da jurisdição, politização e responsabilidade do juiz*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 15-118.

conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.

Ademais, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos também se constitui em princípio da Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme preconiza o art. 6º, VII, da Lei n. 12.305/2010, bem assim como figura como instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), ao lado da coleta seletiva, dos sistemas de logística reversa e outras ferramentas similares, *ex vi* do inciso III do seu art. 8º.

O art. 30 da PNRS dita que a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos deverá ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos na Lei de regência, com o escopo⁴ de compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis; promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas; reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais; incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade; estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis; propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade; incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

A ecoeficiência – um dos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos – é conceito⁵ que precisa integrar a agenda administrativa dos Tribunais, que também devem exercer o poder de compra do Estado como vetor para a redução da impactação ambiental, geração de renda para as comunidades locais, influenciando proativamente o mercado a adaptar-se à nova realidade.

Sem prejuízo dos vetores da Lei n. 12.305/2010, calha trazer à baila, em sumário, outros destaques do arcabouço infraconstitucional que placitam a densificação do princípio constitucional estampado no art. 225, *caput*, da Magna Carta: a) o art. 3º da Lei n. 8.666/1993, com a redação dada pela Lei n. 12.349/2010, classifica a promoção do

4 – Art. 30, parágrafo único, incs. I a VII, da LPNRS.

5 – Que se materializa mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta (art. 6º da Lei n. 12.305/2010).

desenvolvimento nacional sustentável como um dos escopos do processo licitatório; b) a Lei n. 12.462/2011, que regulamenta o regime diferenciado de licitações, determina a observância de critérios de sustentabilidade (arts. 3º; 10; 14, parágrafo único, inc. II); c) a Lei n. 12.187/2009, art. 6º, XII, estabelece critérios de preferência para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos; d) a Lei n. 12.587/2012, art. 5º, II, disciplina o desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais, incentivando o desenvolvimento científico-tecnológico e o uso de energias renováveis e menos poluentes (art. 6º, V), com o objetivo de reduzir as desigualdades e promover a inclusão social (art. 7º, I), promovendo o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades (art. 7º, IV); e) o Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012, regulamenta o art. 3º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP; f) a Instrução Normativa n. 01, de 19 de janeiro 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, traz especificação para aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, com a obrigatoriedade de critérios de sustentabilidade ambiental, nos termos do art. 3º, *caput*, da Lei n. 8.666/1993, com a redação da Lei n. 12.349/2010.

Sem adentrar na celeuma da ingerência ou não do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre matéria essencialmente jurisdicional – tema que não é objeto deste estudo – insta reproduzir excerto do 1º relatório anual do CNJ (2005):

A Constituição outorgou ao Conselho Nacional de Justiça a função de elaborar relatório anual a ser remetido ao Congresso Nacional (art. 103-B § 4º VII). O relatório tem por objetivo descrever as atividades do Conselho, apresentar e analisar a situação do Poder Judiciário no País, podendo recomendar providências. As recomendações do Conselho representam um instrumento para a função política de aprimoramento do autogoverno do Poder Judiciário, cuja estrutura dispersa dos pontos de vista geográfico, temático e de competências dificulta a elaboração de uma estratégia político-institucional de abrangência nacional⁶.

Dentro desta perspectiva, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação n. 11, *verbis*:

o Conselho Nacional de Justiça recomenda aos Tribunais que adotem políticas públicas para a aquisição de bens e materiais de consumo que levem em consideração

6 – Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/relatorios-anuais/cnj/relatorio_anual_cnj_2005.pdf>. Acesso em: 12 de jul. 2012.

o tripé básico da sustentabilidade: ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável.

A gestão ambiental está inserida no planejamento estratégico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), no tema Responsabilidade Socioambiental, com o objetivo estratégico de fomentar a responsabilidade social e ambiental, por meio de institucionalizar, em todo o TJRS, as melhores iniciativas sociais e ambientais, que surgirem em âmbito localizado; o Sistema de Gestão Ambiental é uma assessoria especial vinculada à 3ª Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Dentro do caleidoscópio de abrangência da gestão ambiental, definimos como espectro de abordagem deste ensaio o tratamento dos resíduos sólidos na Comarca de Rio Grande, enquanto módulo do Projeto “Justiça em Ação”, sob a coordenação desta articulista.

Num primeiro giro, atendendo a política institucional traçada pela comissão gestora do Sistema de Gestão Ambiental (SGA-JUS), a qual integra a signatária, *instituiu-se a equipe gestora local na Comarca de Rio Grande*, a qual recebeu, incontinenti, treinamento ministrado pelo ECOJUS.

Inicialmente, a Equipe realizou um *diagnóstico da segregação do lixo nas dependências do Foro local*, constatando que as diretrizes consolidadas no TJRS não estavam sendo repercutidas localmente, o que demandou as seguintes ações: (I) requisição (a) à empresa terceirizada, via direção do Foro e com a intervenção do Departamento de Contratos, das sacarias nos padrões definidos pelo Sistema de Gestão Ambiental do TJRS, e (b) ao Departamento de materiais do Tribunal de Justiça, dos recipientes (lixeiras) em número necessário a dar concretude à separação dos resíduos segundo o modelo internacional, por setor e andar; (II) gestão do espaço físico pertinente para a acomodação do lixo seco⁷ à espera da recolha apropriada; (III) supervisão da observância das normativas para a separação e deposição dos resíduos sólidos em testilha.

Num segundo estágio, houve reuniões entre a EGL⁸ e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, no intuito de que os integrantes da equipe gestora local pudessem tomar *conhecimento da situação da gestão ambiental no contexto do Município*. Neste dia-pásão, acordaram a inclusão do Foro na logística da coleta seletiva municipal.

Numa terceira etapa, a EGL *visitou equipamentos públicos*, tais como o aterro sanitário municipal, a estação de triagem do lixo seco e a cooperativa a ela vinculada.

Em prosseguimento, *apresentou painel na semana da Justiça de 2012*, dando a conhecer à comunidade acerca das suas ações, detalhadamente.

Com o propósito de historiar e documentar suas iniciativas, bem como estabelecer diálogo com a comunidade em geral, a EGL *criou o perfil ecojus riogrande no facebook*.

Paralelamente, como segunda medida de gestão, a firmatária promoveu o *estreitamento das relações interinstitucionais entre o Poder Judiciário e a Fundação Universidade de Rio Grande – FURG*, mote na elaboração de parceria que objetiva a definição – inédita no Brasil – de *metodologia científica para a métrica dos gases de efeito estufa gerados na atividade*

7 – Afora o expurgo de papel no expediente forense, cuja destinação adequada será declinada alhures.

8 – Equipe gestora local.

forense, bem como a adoção das medidas de compensação ambiental pertinentes, foco no ingresso do TJRS no mercado de crédito de carbono, com a perspectiva de geração de fonte de receita orçamentária própria.

A iniciativa foi denominada sinteticamente como “Audiência Neutra”, cujos produtos são resumidamente elencados conforme o gráfico a seguir:



Foram realizadas inúmeras reuniões de trabalho desde outubro de 2012, bem como a apresentação de um painel na semana da Justiça de 2012, pelo responsável pelo projeto pela FURG, Prof. Dr. Fabrício Butierrez.

Metodologicamente, está em desenvolvimento uma ferramenta para o levantamento dos aspectos e impactos ambientais, com escopo na elaboração de um projeto de viabilidade ambiental para o cenário forense, tendo em conta os seguintes indicadores (luz, água, *toner*, papel, combustível).

Para tanto, será realizado um levantamento das atividades desenvolvidas em cada setor (com a respectiva lotação), os insumos consumidos, a partir dos dados atualizados da matriz Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD) do TJRS, bem como volume de documentos gerados no Sistema *Themis*, o número de audiências realizadas, o número de pessoas envolvidas nestes atos, bem como as informações da central de mandados, porquanto o mapeamento da emissão de gases de efeito estufa decorrente da rotina do Foro incluirá o deslocamento de pessoas para as audiências, assim como as emissões das diligências realizadas pelos meirinhos que guardem relação com as solenidades.

A análise destes dados viabilizará o cálculo do índice de emissão equivalente de CO₂, bem como o grau poluidor de cada atividade, que estabelecerá a ordem de prioridade no manejo para o desenvolvimento de medidas de correção e adoção das formas mitigadoras do impacto ambiental gerado.

A medida de gestão em testilha está em fase-piloto, na qual o levantamento restringe-se ao levantamento em uma vara cível e uma vara criminal – cujos dados serão replicados para o número de serventias judiciais correspondentes, bem como na distribuição.

Após a compilação dos dados da fase-piloto, os resultados e respectivos cenários serão apresentados à alta Administração do TJRS, já estando a iniciativa devidamente atuada no ThemisAdmin sob o n. 000512/000074-2.

Dando início às atividades de mitigação da emissão de gases de efeito estufa na atividade do Foro local, travou-se o Convênio n. 036/2013-DEC (ThemisAdmin n. 000512/000163-3) com o Asylo de Pobres e com o Conselho da Comunidade na Execução Penal, ambos com sede em Rio Grande, para a doação ao primeiro, com encargo, da totalidade do expurgo de papel gerado no expediente forense e dos autos findos do Juizado Especial Cível (JEC), mediante a utilização de mão de obra de reeducandos em regime aberto, custodiados na Penitenciária Estadual de Rio Grande (PERG). Após pesagem, 5% da renda obtida pelo Asylo com a venda do papel doado deve retornar ao Poder Judiciário, em papel reciclado ou mediante crédito do Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário (FRPJ). Ao Conselho da Comunidade cabe selecionar os indivíduos com perfil adequado à realização do labor e efetuar o pagamento das despesas de deslocamento destes da e para a Casa Prisional.

Com esta medida, eliminou-se a emissão de CO₂ decorrente do transporte veicular que seria necessário para o recolhimento, pelo TJRS, dos autos findos do JEC em Rio Grande (660km ida e volta), viabilizando geração de renda para Instituição sem fins lucrativos sediada no Município, agregando conteúdo social à destinação de tais resíduos sólidos, pela utilização de mão de obra prisional, viabilizando a reinserção dos reeducandos no seio da comunidade e a remição proporcional da pena, gerando, ainda, receita autônoma ao TJRS, pela reversão de 5% da renda obtida pelo Asylo com a venda do papel (branco e misto), para o Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário. Ainda, da triagem realizada pelos reeducandos, houve o reaproveitamento parcial dos colchetes latonados utilizados na autuação dos processos do Juizado, os quais retornaram à Direção do Foro, que os encaminhou para reuso pelo JEC na autuação de novos cadernos processuais.

Objetivamente, as remessas de papel ao Asylo desde o início do convênio atingiram a monta de 3.230kg que, considerando o valor pago por quilo de papel no fardo (R\$ 0,34), redundou renda à Instituição conveniada na ordem de R\$ 1.098,20, com reversão ao FRPJ do valor de R\$ 54,91 (5% da renda apurada com a venda do papel a Embapel), depositado em 31.07.2013.

O trabalho foi executado pelo reeducando CLAUDIO DA COSTA DIAS, em 28 dias, permitindo a remição proporcional da pena (nove dias).

Ademais, considerando que no contexto das remessas houve o descarte ambientalmente adequado de autos findos do JEC, adotando-se o índice de 0,0497 kgCO₂/km⁹ e considerando a distância entre Porto Alegre e Rio Grande, eliminou-se a emissão equivalente de 32,80kgCO₂, decorrente da movimentação, por estrada, de veículo pesado movido a *Diesel*, necessário para o recolhimento e o transporte do material de Rio Grande a Porto Alegre, num trajeto aproximado de 660km (ida e volta).

Na perspectiva da confluência do módulo da gestão ambiental com o terceiro módulo do projeto da gestão ambiental, entabulou-se protocolo de intenções interinstitucional, envolvendo o PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, A FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO RIO GRANDE, O PROCON-RIO GRANDE,

9 – Disponível em: <<http://www.learningtools.com.br/agro101/simuladorco2.aspx>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, A PROCURADORIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, A ORDEM DOS ADVOGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – SUBSEÇÃO DE RIO GRANDE, O MUNICÍPIO DE RIO GRANDE, A CÂMARA DE DIRIGENTES LOGISTAS DE RIO GRANDE, para a instituição do programa de tratamento da situação de superendividamento do consumidor (ThemisAdmin n. 2192-13/000227-4) que, dentre diversas funções, atuará como mecanismo de mitigação das emissões de gases de efeito estufa na atividade forense, cuja quantificação será objeto de avaliação no decorrer do projeto “Audiência Neutra”.

Num outro foco da parceria com a FURG, enfatizou-se a aproximação interinstitucional para, sob o enfoque da prevenção, estabelecer *diretrizes para a sedimentação da educação ambiental no âmbito do ensino fundamental*, por meio de *triangulação com a Secretaria Municipal de Educação*, estabelecendo ponto de convergência deste módulo com outro seguimento do Projeto Justiça em Ação, que trata das relações do Poder Judiciário local com a comunidade escolar riograndina, cujos objetivos e ações não serão detalhadas neste escrito.

À guisa de conclusão, insta relevar que ações concretas em prol do desenvolvimento sustentável ainda carecem de organicidade, vindo à tona, no mais das vezes, sem qualquer sistematização e dependente de iniciativas isoladas.

Ao fomentar iniciativas locais, o Poder Judiciário protagonizará um novo cenário de conformação socioeconômico-cultural à sustentabilidade, consolidando espaço de visibilidade social arrimada num círculo virtuoso que sopesa em igual proporção o interesse social e o interesse público.

A presente iniciativa objetiva, em atendendo os três pilares fundamentais da sustentabilidade, avaliar o impacto ambiental da geração de gases de efeitos estufa (GEE) na rotina forense, adotando medidas de gestão ambiental para a quantificação das emissões, graduação do potencial poluidor de cada atividade, traçando um plano de tratamento para a eliminação, redução e mitigação da emissão equivalente de CO₂, gerando receita para Instituição local, repercussão social relevante, receita orçamentária própria para o TJRS, servindo como laboratório para que a prática, consoante a metodologia supra minudenciada e a critério da alta Administração do TJRS, possa ser repetida, de forma sincrônica, no âmbito de todo o Estado do Rio Grande do Sul.

5

PROGRAMA DE GESTÃO E RACIONALIZAÇÃO DAS AÇÕES DE MASSA

DANIELLE DA SILVEIRA VARGAS

Empresária, Graduanda em Administração na Unisinos RS

JEANA RODRIGUES

Bacharel em Direito, ex-Assessora do Projeto Poupança, Pós-Graduanda em Direito e Economia na UFRGS, Assessora Administrativa da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo

JOCENARA TRINDADE

Bacharel em Direito, Assessora do Projeto Poupança

ROSANE WANNER DA SILVA BORDASCH

Juíza de Direito titular do 1º Juizado da 2ª Vara Cível do Foro Central de Porto Alegre, designada ao Projeto Poupança, Mestre em Administração em Poder Judiciário pela FGV Direito Rio, com Especialização em Engenharia da Qualidade pela PUCRS, Qualidade em Serviços pela Unisinos e também pelo Sebrae/RS

O pensamento administrativo é a base para o desenvolvimento e, posteriormente, o êxito de qualquer trabalho, sozinho ou em equipe. Organizar o tempo, o material disponível, gerir os colegas de trabalho, a família, os amigos, a internet e toda a demanda de informação ao redor exige disciplina e foco. Assim é na vida privada e na vida profissional – criar um processo administrativo para que não haja desperdício de tempo e de dinheiro é fator preponderante para a fluidez da organização. Os grandes doutrinadores dos processos administrativos foram engenheiros em virtude do pensamento organizado e sistêmico, mas é preciso também saber lidar com o ambiente e as pessoas. Hoje, o grande desafio dos administradores é inter-relacionar as cinco variáveis:

tarefas, pessoas, tecnologia, ambiente e estrutura. Para que este funcionamento seja coeso, é necessário ter um líder. O administrador é gestor do ambiente, porém o líder é quem exerce influência sobre o pensamento e o comportamento da equipe.

A mudança exige líderes e novos processos de trabalho.

Atualmente, o Poder Judiciário está passando por muitas mudanças, enfrentando uma alteração das características do processo judicial, com demandas individuais de natureza homogênea. A elas é necessária a prestação jurisdicional, que ainda é desenvolvida, na maioria das vezes, de forma artesanal (processo a processo). Vivemos a massificação das ações judiciais, onde qualquer fato que atinja interesses difusos homogêneos resultará em processos idênticos, ajuizados aos milhares, independentemente de como cada cidadão foi atingido.

Então, diante dessa realidade, não basta mais para o Juiz apenas saber o Direito. É indispensável gerenciar os processos judiciais, pois disso dependerá não só a celeridade na tramitação, redução de custos orçamentários, como também qualidade de vida a todos os operadores.

Fazendo uma análise da quantidade de processos no Judiciário e, principalmente, das ações de massa, a Economia tenta explicar por que as pessoas litigam. Para a Teoria dos Jogos – instituto que analisa as estratégias dos tomadores de decisão –, os julgamentos ocorrem porque as partes têm expectativas diferentes sobre o resultado: o autor da ação espera uma quantificação que lhe dê maior vantagem; o réu, o contrário (na maioria das vezes, o demandado espera que poucas pessoas ajuízem ações). O otimismo em relação à sentença dificulta a realização de acordos extrajudiciais, como se viu no Projeto Poupança¹, cuja expectativa das instituições financeiras está na excessiva recorribilidade das decisões. No entanto, se as informações privadas forem compartilhadas, elas poderão corrigir o otimismo das partes, propiciando o acordo extrajudicial, como era uma das principais bases propostas na ação coletiva: a determinação para pagamento extrajudicial².

O grande obstáculo, nas demandas de idêntica natureza é o componente comum: uma grande massa de indivíduos é atingida de forma homogênea, sem que os mecanismos governamentais de regulação sejam eficientes na prevenção ou no resgate extrajudicial do direito atingido. Para Cooter e Ulen³, o compartilhamento voluntário de informações diminui o número de julgamentos, reduzindo os componentes dos custos sociais relativos a atos administrativos e erros. Um dos reflexos seria a redução das cautelares exhibitórias ajuizadas por consumidores na busca de documentos não fornecidos.

A decisão a respeito de quanto do risco cada parte recebe cria um incentivo para o comportamento futuro, não só das partes específicas envolvidas nessa disputa, mas

1 – O Projeto Poupança é um regime de exceção instituído pelo Conselho da Magistratura do TJRS para o processamento das ações que têm por objeto os expurgos inflacionários dos Planos Econômicos de 1987, 1989, 1990 e 1991. Funciona no Foro Central de Porto Alegre.

2 – Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/site/processos/acoes_coletivas/banco_de_acoes/>. Acesso em: 11 ago. 2014.

3 – COOPER, Robert et ULEN, Thomas. *Direito e economia*. 5ª ed., Bookman, 2010, p. 427.

de todas as outras que estiverem em situação semelhante. A medida, além da segurança jurídica, permite amplo e prévio dimensionamento dos riscos, pelas pessoas, para o ajuizamento de demandas. A hipótese pode ser amplamente constatada no Projeto Poupança, com significativa extinção das ações ante a constatação de que o poupador não fazia jus aos expurgos (data de aniversário na segunda quinzena, ausência de saldo, etc.). Se o acesso fosse prévio, demandas teriam sido evitadas.

Eis aí os desafios da nova realidade: a liderança para a mudança, o compartilhamento do processo de trabalho e a redução de custos no cumprimento da missão do Judiciário que é a célere prestação jurisdicional.

A limitada variação de ritos processuais, identidade da matéria, tramitação em bloco e padronização do processamento justificam a importância da gestão do processamento, pois a produtividade dos operadores é bem superior, acaso comparada com o desempenho de um setor que possua grande variabilidade de seus processos de trabalho. Este tipo de atuação também tem reflexo no aspecto orçamentário, com a redução das despesas de pessoal e de infraestrutura, além da diminuição do tempo de duração do processo e do número de erros.

A tramitação nada mais é do que a circulação do processo, cujo procedimento é iniciado pela distribuição e finalizado com a sua baixa e arquivamento. Tal processamento é composto – como qualquer processo produtivo – do tempo decorrente da execução das atividades a ele correlatas, do transporte entre as fases (servidor–servidor; servidor–juiz; juiz–servidor; setor–setor) e das esperas, tanto vinculadas aos prazos processuais quanto à operação (gargalos ou restrições do sistema). A principal característica desta espécie de processamento é a idêntica e reiterada circulação (ajuizamento, citação, resposta, réplica e sentença), onde o provimento judicial é igualmente o mesmo (como dito, trata-se de questão de direito homogêneo). Ou seja, por milhares de vezes, magistrados e servidores repetem igual proceder, a fim de ser reconhecido o mesmo direito.

Valer-se de ferramentas e metodologias de administração e gerenciamento são vitais.

Estas premissas estão na base do Projeto Poupança, tendo por objeto a cobrança dos expurgos inflacionários decorrentes dos Planos Econômicos Bresser (1987); Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991). Mais de 30.000 ações foram ajuizadas entre maio/2007 e janeiro/2009.

Processos dessa natureza têm prova eminentemente documental, cabendo ao autor apresentar evidência mínima da existência do vínculo, quando, então, a particularização é deslocada ao réu, que deverá trazer aos autos tais dados e documentos. Reconhece-se a assimetria de informação, quando uma das partes da transação econômica detém acesso a dados e documentos indisponíveis à outra.

Instituído o plano de trabalho, ferramentas relativas ao processamento foram instituídas, em especial para dar segurança jurídica, celeridade e padronização de atos. Uma das mais importantes foi a adoção de *check list*. Trata-se de um rol de verificações processuais, para qualificar, agilizar e padronizar o andamento. Assim, assegura-se a avaliação uniforme do processo. Os itens de verificação garantem o conhecimento

do processo e dos documentos apresentados, sem deixar de também considerar as particularidades daquela medida individual. O formulário é adotado para a revisão do andamento do processo e para apoiar a tomada de decisão de maneira mais ágil.

Este sistema de processamento integrado produziu efeito reflexo, que se mostrou recorrente nas ações de ingresso massificado, a litispendência. Ou seja, a incapacidade do sistema à detecção de múltiplas ações ajuizadas com o mesmo intento, perante juizados diferentes, pode ocasionar o julgamento da mesma questão. A concentração e a instituição de um sistema eficiente de verificação previnem a ocorrência deste tipo de falha – infelizmente, muito comum.

A utilização de mecanismos disponíveis ao Judiciário ajudará a compreender e a aperfeiçoar a metodologia, sendo certo que as ações que versam sobre direitos individuais homogêneos exigem novo enfrentamento, atendendo a questões relativas ao tempo de tramitação, redução de custos, de erros e otimização dos recursos humanos e estruturais disponíveis.

A experiência com o Projeto Poupança comprovou a possibilidade de uma nova abordagem e tratamento das ações de ingresso massificado envolvendo direitos homogêneos.

Referências

COOPER, Robert *et* ULEN, Thomas. *Direito e economia*. 5ª ed., Bookman, 2010, p. 427.

<http://www.tjrs.jus.br/site/processos/acoes_coletivas/banco_de_acoes/>. Acesso em: 11 ago. 2014.

6

FUGA DA JURISDIÇÃO? REFLEXÕES SOBRE A BUSCA DE ALTERNATIVAS À JURISDIÇÃO

EUGÊNIO FACCHINI NETO

Desembargador no TJRS. Doutor em Direito Comparado (Florença/Itália), Mestre em Direito Civil (USP). Professor dos Cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS. Professor e ex-Diretor da Escola Superior da Magistratura/AJURIS

Resumo: O presente ensaio analisa o movimento das ADR (Alternative Dispute Resolution) – meios alternativos de resolução de conflitos –, sua origem, evolução, ideologia, especialmente nos Estados Unidos. Faz-se referência às diversas técnicas lá utilizadas, refere-se os argumentos favoráveis e, em especial, as críticas ao referido movimento.

Palavras-chave: ADR – Resolução alternativa de conflitos – Justiça norte-americana – Direito comparado

6.1. Introdução

Queixa-se que a justiça tradicional é demasiadamente cara e lenta para poder fazer frente ao aumento das demandas judiciais, fenômeno esse que se reproduz em todos os sistemas jurídicos do mundo ocidental. Essa a razão pela qual uma boa parte das disputas nem mesmo chegam ao sistema judiciário formal. Ou as demandas simplesmente não são ajuizadas, ou as partes procuram outras formas de dirimir seus conflitos.

O fenômeno fez com que surgisse um interesse crescente nas últimas décadas pela busca de alternativas ao modelo judicial tradicional. Embora universal, o fenômeno é mais nítido e perceptível no cenário norte-americano. Lá, mais do que em

qualquer outro país, é acentuada a tendência de se implementar meios alternativos de resolução de litígios, denominados genericamente de *ADR – Alternative Dispute Resolution*, expressão cujo sentido pode ser traduzido como “meios alternativos de resolução de conflitos”.

O presente artigo tem por objetivo expor algumas experiências que vêm sendo vivenciadas em diversos países, mas com especial atenção aos Estados Unidos, onde isso ocorre há mais de trinta e cinco anos, e que são pouco conhecidas entre nós. O estudo não é laudatório. Procura-se a neutralidade na exposição, buscando-se a descrição de uma situação, com a menção aos seus resultados positivos, mas também com referência às críticas que se fazem a tal sistema.

Discorrer-se-á sobre a origem do movimento, seus objetivos, a ideologia subjacente, a experiência europeia, a norte-americana, os principais tipos de meios alternativos em uso nos Estados Unidos, os argumentos favoráveis e a crítica que se faz a essa tendência.

6.2. Origem do movimento. Objetivos e ideologia

Em 2003, a Universidade de Florença promoveu um seminário internacional sobre meios alternativos de resolução de conflitos. Dos relatórios nacionais então apresentados, extraiu-se a conclusão de que havia uma “crescente incapacidade dos sistemas institucionais de administração da justiça civil para fazer frente à demanda de justiça proveniente dos mais diversos sujeitos, sobre matérias diversificadas e novas, incapacidade essa devida aos limites da justiça estatal, normalmente ineficiente, custosa e incerta, e talvez não apta, em alguns setores, a garantir uma satisfatória composição das lides”¹.

Dentre os fatores principais que explicam a expansão do movimento em direção a formas conciliadoras de solução de controvérsias, lembrados por D. Smith², destaco dois:

1) A dificuldade de acesso à justiça ordinária pelos mais carentes, e o custo e duração do processo ordinário para aqueles que podem pagar por tal acesso.

2) Uma crescente insatisfação com o formalismo e tecnicismo imperante no ambiente judiciário, conjuntamente com a valorização de um papel mais ativo das próprias partes na tomada de decisões que dizem respeito à sua vida privada.

Esta espécie de “fuga da jurisdição” em direção a formas alternativas de resolução de conflitos não segue um paradigma único. Ao contrário, são diversificadas as experiências em curso.

Frequentemente estas iniciativas são descritas com expressões diversas. Cada uma delas tende a por em evidência um ou outro aspecto que se entende mais rele-

1 – VARANO, Vincenzo. *L'Altra Giustizia*. Milano: Giuffrè, 2007, p. XI-XII.

2 – “A Warmer Way of Disputing: Mediation and Conciliation”, no volume *Law in the USA in the Bicentennial Era*, suplemento do vol. 26 do *American Journal of Comparative Law*, 1978, p. 205, *apud* Denti, Vittorio. *I procedimenti non giudiziali di conciliazione come istituzioni alternative*, *Rivista di Diritto Processuale*, 1980, p. 412.

vante; fala-se, assim, em ADR (*Alternative Dispute Resolution*) como técnica de “justiça informal” (para sublinhar sua simplicidade), ou então se fala em “procedimentos sumários” (para destacar sua celeridade), ou então de procedimentos que facilitam o “acesso à justiça” (para realçar sua reduzida onerosidade ou até a sua gratuidade), ou então como uma espécie de “justiça menor” (apontando para o fato de que esses meios alternativos se ocupam de questões de módico valor).

O que unifica todas essas experiências é o objetivo comum: trata-se de resolver litígios com o uso de técnicas processuais simplificadas, menos custosas e mais céleres³.

Vittorio Denti⁴ identifica duas tendências relativamente ao movimento em direção a formas alternativas de resolução de litígios: uma tendência à *desformalização* e outra tendente à *deslegalização*.

Quanto à primeira tendência – no sentido de uma *desformalização* –, funda-se ela na tomada de consciência no sentido de que a acentuação das garantias formais no direito processual civil contemporâneo conduziu a um aumento do custo e da duração do processo, “tornando-o um instrumento inadequado para certos tipos de lide que exigem uma rápida intervenção na composição dos conflitos”. Por outro lado, também é consensual a constatação de que é “impossível resolver o problema do acesso à justiça dos jurisdicionados carentes por meio do aumento generalizado de assistência judiciária gratuita”, por causa do seu custo intolerável. Além disso, segundo Denti, o aumento quantitativo e a maior complexidade do trabalho do juiz moderno não podem ser enfrentados mediante o simplório aumento constante do quadro de magistrados. Há limites orçamentários não ultrapassáveis, diante da necessidade do Estado social contemporâneo direcionar os recursos limitados para obras sociais que aliviem o presente e transformem o futuro (educação, saúde, saneamento básico, obras de infraestrutura, etc.), em vez de aumentar ilimitadamente a verba direcionada a um setor do Estado que se ocupa em dirimir conflitos passados. Ou seja, exige-se que haja ganho de eficiência, fazendo-se mais e melhor com a verba orçamentária disponível. Essa é outra razão pela qual se sustenta que a diminuição do volume de trabalho dos magistrados deve passar também pela composição extrajudicial de lides de menor complexidade, reservando-se o recurso à justiça tradicional, com suas inerentes garantias, às causas de maior importância e complexidade.

A outra tendência apontada por Denti – aquela referente à *delegalizzazione* das controvérsias – não é um fenômeno propriamente novo. Realmente, diz ele, “na origem da criação dos ‘escritórios de paz e de conciliação’ (*bureaux de paix et de conciliation*), logo após a Revolução francesa, encontrava-se a fé iluminista na razão natural do homem em desfavor da *artificial reason* dos juristas e dos juízes”, bem como uma desconfiança em relação à profissão forense e ao mundo dos juristas. Deslegalização significa, nesse contexto, desde as origens históricas do fenômeno, a busca de uma

3 – Guido Alpa. Riti alternativi e tecniche di risoluzione stragiudiziale delle controversie di diritto civile, in: BESSONE, Mario (Org.), *L'attività del giudice. Mediazione degli interessi e controllo delle attività*. Torino: Giappichelli, 1997, p. 291-292.

4 – Vittorio Denti, *op. ult. cit.*, p. 422 e ss.

solução não legalista das controvérsias, e, portanto, com maior ênfase na prevalência da composição da lide do que na definição do certo e do errado⁵.

Em suma, como afirma E. Silvestri:

“A difusão dos métodos alternativos do tipo conciliatório representa uma evidente rejeição da ‘cultura da decisão’ em proveito daquela que se poderia definir como uma ‘cultura do compromisso’. A tendência em direção à deregulation atinge também a administração da justiça: ao processo visto como instrumento através do qual são implementados os valores incorporados nas normas do ordenamento, prefere-se uma ‘gestão privada’ da solução das controvérsias. Isto significa que é reconhecida às partes uma substancial liberdade para escolher seja o procedimento tido como o mais adequado para atingir um acordo, seja o conteúdo em si do acordo. Nesse contexto, a autonomia privada pode permitir às partes a definição da controvérsia de acordo com critérios mais flexíveis, não suscetíveis de serem adotados por um juiz, vinculado que está ao princípio da legalidade”⁶.

Pode-se opor a esse enfoque, porém, que se é isso que o jurisdicionado deseja, poder-se-ia pensar seriamente em uma reforma processual que concedesse uma maior flexibilidade ao juiz para conduzir o processo, adotando-se efetivamente um modelo de tutela diferenciada de resolução de litígios. Além disso, poder-se-ia permitir ao juiz faculdades mais amplas de uso da equidade (o Código Civil de 2002 acolheu essa tendência⁷), além de incentivá-lo a aplicar a lei com maior liberdade interpretativa.

Outro campo propício à expansão de um modo consensual de resolução de conflitos é aquele que os sociólogos chamam de “*total institutions*”, isto é, instituições como escolas, hospitais, grandes empresas, ofícios burocráticos, condomínios, nas quais as pessoas são compelidas a conviver juntas e a manter contato diário com seus colegas, vizinhos, etc. Em tais situações, a técnica da chamada *avoidance* (*to avoid* = evitar), ou seja, o afastamento daqueles ambientes quando surge um conflito importante, é mais difícil, às vezes impossível, pois envolveria a necessidade de mudar de trabalho, profissão, escola, cidade ou bairro, etc. – alternativas essas que não se podem adotar tão facilmente. Nestes casos, torna-se evidente que uma solução em moldes tradicionais do conflito, no sentido de examinar retrospectivamente o litígio e indicar qual das partes tem razão e quem está errado, em vez de resolver o conflito, acaba por exacerbá-lo

5 – Vittorio Denti, *op. ult. cit.*, p. 426-427.

6 – Elisabetta Silvestri. Osservazioni in tema di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1999, n. 1, p. 327-328.

7 – No campo da responsabilidade civil, por exemplo, o Código Civil de 2002 expressamente autorizou o julgamento por equidade, em inúmeras situações. No novel estatuto, o julgamento equitativo comparece às vezes como exceção ao princípio da reparação integral (como nos casos de responsabilidade extracontratual previstos nos arts. 928; 944, parágrafo único; 952, parágrafo único; bem como, no plano contratual, nos arts. 413; 738, parágrafo único), e às vezes como princípio autônomo (como é o caso do art. 953, parágrafo único; art. 954; e em todos os demais casos de arbitramento dos danos não patrimoniais).

ainda mais. A solução melhor, em tais condições, é uma solução que olhe o conflito em termos prospectivos, mirando o futuro, buscando manter as relações pessoais e serenar os espíritos por meio de uma conciliação.

Um dos meios alternativos de resolução de conflitos mais em voga no direito comparado é a mediação⁸. Cornu e Foyer⁹ explicam que a mediação representa um “apelo à participação”, no sentido de que o mediador não tem nem o poder, nem o dever de resolver o conflito. Sua tarefa é aquela de auxiliar as partes a elaborar um projeto próprio de solução do conflito, ou, no máximo, ajudá-las a identificar os pontos de desacordo insuperáveis. Evidentemente que isso pressupõe que as partes estejam dispostas a encontrar uma solução para seu conflito em bases cooperativas.

De acordo com um dos maiores especialistas mundiais em mediação, Christopher W. Moore, numa perspectiva internacional, “sistemas que utilizam a mediação têm sido desenvolvidos para lidar com grandes números de disputas de emprego, acusações de discriminação, queixas de consumidores e controvérsias ambientais”¹⁰.

O sucesso da mediação depende muito da posição do mediador relativamente às partes. Quanto maior for sua autoridade tanto maior será a probabilidade de êxito da composição amigável. Por outro lado, se é verdadeiro que o conhecimento das normas jurídicas não é tão relevante quanto no sistema tradicional de justiça, permanece o fato de que as regras jurídicas desempenham um grande papel para o esclarecimento da matéria controvertida. Da conjugação destes dois fatores resulta que o juiz é considerado quase sempre como o melhor mediador¹¹, desde que tenha uma preparação adequada para desempenhar tal papel.

De fato, as experiências norte-americanas e alemãs mostram que as perspectivas de uma resolução consensual são muito mais favoráveis quando é o próprio juiz encarregado de resolver o conflito que indica às partes os possíveis desenlaces para o conflito¹².

A seguir, veremos algumas experiências em curso no direito comparado.

8 – Essa tendência também é válida para a Inglaterra, segundo Neil Andrews – “A discussão sobre os meios alternativos para resolução de conflitos tem mostrado certa tendência a considerar mediação como uma forma ligeiramente mais aconselhável” – ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 50.

9 – *Procedure civile*. p. 54.

10 – MOORE, Christopher W. *O Processo de Mediação – Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos*. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 324.

11 – Nessa perspectiva, v. G. Bierbrauer, J. Falke e K.-F. Koch, *Conflict and its Settlement: An Interdisciplinary Study Concerning the Legal Basis, Function and Performance of the Institution of the Schiedsmann*, in: CAPPELLETTI, Mauro (Org.), *Access to Justice*, v. II, book 1 (Promising Institutions), p. 54.

12 – Segundo P. Schlosser, *Alternative Dispute Resolution (uno stimolo alla riforma per l'Europa?)*, *Rivista di Diritto Processuale*, 1989, p. 1021.

6.3. A experiência europeia

Em 1999, na reunião de Tampere, o Conselho da Europa convidou os países membros a instituir procedimentos extrajudiciais para garantir um melhor acesso à justiça. Em razão disso, a Comissão da União Europeia apresentou, em 2004, uma proposta de diretiva a esse respeito, com ênfase no mecanismo da mediação. Em março de 2007, o Parlamento Europeu aprovou tal diretiva.

Ainda no âmbito internacional, os “Principles of Transnational Civil Procedure”, aprovados em conjunto pela *American Law Institute* e pelo *UNIDROIT*, em 2004, que pretendem ser um modelo para as legislações nacionais, também tratam do tema. O *principle* 24.2 dispõe que: “The court should facilitate parties’s participation in non-binding alternative dispute-resolution procedures at any stage of the proceeding” (em tradução livre: “o juízo deverá facilitar a participação das partes em procedimentos alternativos de resolução de conflitos, de natureza facultativa, em qualquer estágio do procedimento”).

Ainda no âmbito da União Europeia¹³, uma preocupação específica com a proteção do consumidor é sentida, como se vê do *memorandum* apresentado pela Comissão europeia ao Conselho da Europa, em 4 de janeiro de 1985 (“*A proteção jurídica dos consumidores*”, suplemento 2/75 do Boletim da Comissão Europeia, Luxemburgo, 1985). Parte-se da premissa que se deve garantir aos consumidores uma eficiente tutela de seus direitos fundamentais conexos a relações de consumo. Entre estes, a tutela da saúde e dos interesses econômicos, especialmente sob o viés do direito à reparação integral dos danos sofridos. Ressaltou-se, em tal documento, que o reconhecimento de tais direitos não é pleno, se não for efetivo, e que a efetividade só é alcançada se for facilitado o acesso à justiça. O memorando divide a matéria em quatro perspectivas: a disponibilização de procedimentos judiciais simplificados, o reconhecimento de legitimação processual a entidades representativas de interesses difusos e coletivos, maior uso de técnicas de conciliação e arbitragem e criação de centros de assessoria jurídica. As propostas do conhecido memorando foram acolhidas pelo Conselho da Europa com a resolução de 25 de junho de 1987. Mais tarde, em 1993, a Comissão europeia aprovou o chamado “Livro Verde” dispondo sobre o acesso dos consumidores à justiça, prevendo o uso harmônico e não excludente de procedimentos judiciais e extrajudiciais¹⁴.

A partir de uma análise de direito comparado, constata-se que todos os ordenamentos contemporâneos procuraram resolver o problema da chamada “*informal justice*” por vias nem sempre iguais. Nos sistemas romano-germânicos predominou a tentativa de enfrentar o problema com reformas processuais tendentes a simplificar o procedimento, encorajar soluções consensuais, ampliar tutelas cautelares e antecipatórias, aumentar os poderes do juiz para que ele possa agir no sentido de uma mais rápida solução do litígio e buscar o reequilíbrio processual de partes materialmente

13 – De acordo com Sergio Chiarloni, *Avvocature e ordinamento giudiziario*, *Rassegna Forense*, 1995, n. 1-2, p. 135.

14 – Guido Alpa, *Riti alternativi e tecniche di risoluzione stragiudiziale delle controversie di diritto civile*, in: BESSONE, Mario (Org.), *L'attività del giudice. Mediazione degli interessi e controllo delle attività*, p. 299 e ss.

desiguais. Esses mecanismos endoprocessuais foram adotados com o intuito de manter sob o controle do judiciário o sistema de composição dos litígios, afastando-se do modelo norte-americano, que tendencialmente rompe com o modelo estatal de monopólio da jurisdição. Como variável, constata-se uma revalorização do instituto da arbitragem¹⁵.

Inúmeros fatores atuam para frear o desenvolvimento de sistemas de *informal justice* na Europa. Antes de tudo, o peso de uma tradição milenar a favor da justiça togada. Em segundo lugar, o conexo mito da unidade da jurisdição, que faz ver com extrema desconfiança qualquer tentativa de erosão do monopólio atribuído aos juízes estatais. Um ulterior motivo, provavelmente o mais significativo, é o fato de que o procedimento formal regular dos sistemas judiciários europeus ocasiona menos problemas relativamente a custos e complexidade técnica, do que aquilo que acontece com o *adversary system*¹⁶ norte-americano.

P. Schlosser¹⁷ refere que o movimento em direção a alternativas ao processo judicial é mais forte nos Estados Unidos do que na Europa porque aquele país, desde o final da Segunda Guerra Mundial, é o principal mercado para as novas ideias, inclusive no campo jurídico. Além disso, o direito processual norte-americano, por causa da *pretrial discovery*, é bem mais custoso e demorado do que o congênere europeu. Em terceiro lugar, o fato de que, salvo exceções expressamente previstas em lei, não há previsão de ressarcimento de despesas processuais, ou seja, não é adotado o instituto da sucumbência em solo norte-americano. Ainda que vencendo a causa, a parte vencedora gasta ingentes somas que normalmente não lhe são reembolsadas. Em quarto e último lugar, o juiz de *common law* não está habituado a se envolver ativamente no processo. Em seu papel clássico, ele comporta-se como um árbitro neutro, somente levando em consideração o que as partes diretamente lhe apresentam. É verdade, porém, que as reformas mais recentes, especialmente nos últimos 15 anos, vêm sendo no sentido de tornar o juiz processualmente mais ativo, inclusive conferindo-lhe poderes conciliatórios. Mas também isso, porém, lá é visto como uma forma de *alternative dispute resolution* (endoprocessual, no caso).

Por outro lado, não se pode esquecer que, nos Estados Unidos, aproximadamente 95% das causas são compostas diretamente pelas partes (ou melhor, por seus advoga-

15 – Na Inglaterra, a lei de arbitragem é de 1996 (*Arbitration Act*). Segundo Andrews, as principais razões pelas quais as partes de um litígio comercial – onde ela é mais frequente – optam pela arbitragem, além da sua maior celeridade, é a *confidencialidade e controle das partes* (que envolve a possibilidade de escolher o árbitro, ao contrário da justiça formal em que não se escolhe o juiz, bem como a possibilidade de escolha das regras de fundo e do procedimento mais adequado ao caso) – ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil – formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 50.

16 – Nestes termos se manifesta Sergio Chiarloni, Nuovi modelli processuali, in: VISINTINI, Giovanna (Org.), *Il diritto dei nuovi mondi*, p. 417, e La conciliazione stragjudiziale come mezzo alternativo di risoluzione delle dispute, *Rivista di Diritto processuale*, 1996, II, p. 699.

17 – Peter Schlosser, Alternative Dispute Resolution (uno stimolo alla riforma per l'Europa?). *Rivista di Diritto processuale*, 1989, p. 1006-1008.

dos), antes da sentença final¹⁸. Assim, em realidade, o movimento em direção às ADR não significa tanto uma tentativa de “afastar as partes do ambiente forense – coisa que naturalmente sempre ocorreu – mas sim de compeli-las a uma mais precoce tentativa de resolução do litígio” já no início do processo. E isso para tentar evitar que o acordo seja alcançado apenas “*on the courthouse steps*” (nas escadarias do tribunal), somente depois que elevadas somas já tenham sido gastas na fase do *pretrial*¹⁹. Este elevado índice de extinção de processos por acordo alcançado pelas partes, antes da sentença, não se verifica em outros sistemas judiciários. Este contexto não pode ser desconsiderado em qualquer tentativa de imitar formas de ADR fora dos Estados Unidos. Mas também explica o recente impulso que tais formas alternativas à jurisdição estão tendo na Inglaterra, especialmente após a grande reforma processual de 1998, com as *Civil Procedure Rules*, pois também lá “uma porcentagem muito alta de ações civis inglesas não chega até o julgamento”²⁰.

Conclui-se, em resumo, que no continente europeu o ritmo do desenvolvimento de sistemas de *informal justice* é muito mais lento e restrito a situações particulares, embora dando sinais de aceleração nos últimos tempos, como resultado de imitação da experiência norte-americana. Conflitos familiares, tutela dos trabalhadores e especialmente dos consumidores parece ser o setor em que o fenômeno é mais evidente.

Na Alemanha, o aumento do volume de processos fez com que os Secretários de Justiça dos Estados (*Länder*), que são os responsáveis pela organização administrativa do sistema judiciário, buscassem estratégias para convencer os jurisdicionados a tentarem resolver suas disputas *out of court*. Segundo as estatísticas, tiveram sucesso na empreitada. Estima-se, por exemplo, que mais de 70% de todo o potencial contencioso civil relativo a seguros vem sendo resolvido fora do sistema ordinário de justiça, principalmente por atuação dos advogados e das companhias de seguro. Os modelos mais utilizados seriam aqueles da tradicional arbitragem e da conciliação extrajudicial. Na esfera judicial, a difusão do chamado *Stuttgart Model* permitiu uma sensível redução do tempo de tramitação dos processos, pois já em 1997 uma causa padrão estava sendo decidida numa média de seis a nove meses junto às cortes estaduais²¹. Interessante

18 – Segundo informação de Vincenzo Varano, na sua “*presentazione*” ao livro por ele organizado – *L’Altra Giustizia*. Milano: Giuffrè, 2007, p. IX.

19 – Sobre o tema, v. G. de Palo e G. Guidi, *Risoluzione alternativa delle controversie (ADR) nelle corti federali degli Stati Uniti*, 1999, p. 17. Para um confronto entre a situação americana e a europeia (especialmente a italiana), consulte-se a p. 125 e ss.

20 – ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 347.

21 – Segundo dados fornecidos por P. Gottwald, *Civil Procedure Reform in Germany*, 45 *American Journal of Comparative Law* 753, 757 (1997). Sobre o chamado *Stuttgart Model* veja-se R. Bender, *The Stuttgart Model*, in: M. CAPPELLETTI (Org.), *Access to Justice*, v. II, book 2, p. 431 e s. Esse modelo procura combinar os modelos opostos do procedimento oral e do procedimento escrito. Baseia-se na premissa de que o papel do conciliador (no caso, o juiz) é bastante facilitado quando ele conhece os fatos da causa. Assim, na primeira fase, segue-se o procedimento escrito: à introdução da demanda segue-se a resposta e uma réplica. Depois, os autos são conclusos ao juiz, que marca uma

notar que a arbitragem, na Alemanha, está regulada amplamente no próprio Código de Processo Civil alemão (*Zivilprozessordnung* – ZPO), entre os arts. (lá denominados de parágrafos) 1.025 e 1.066. De forma peculiar, seu parágrafo 1.030, segunda seção, refere ser nulo o acordo de arbitragem relativo a locações residenciais.

Também na Inglaterra percebe-se um sensível aumento do interesse em relação aos modos alternativos de resolução de conflitos. Inúmeras organizações envolvidas com procedimentos extrajudiciais foram criadas já há alguns anos, como o *Centre for Dispute Resolution (CEDR)*, o *British Academy of Experts*, a *Chartered Institute of Arbitrators*, o *IDR Europe Limited* (especializada em mediação), o *Royal Institute of Chartered Surveyors*, a *Society for Construction Arbitrators*, o *Forum for Initiatives in Reparations and Mediation (FIRM)*, etc.²²

Note-se que na importantíssima reforma processual de 1999, que praticamente revolucionou o processo civil inglês, foram introduzidos os chamados “pre-action protocols”, com o declarado propósito de forçar as partes a tentarem acordos antes de proporem uma ação.

Uma área em que ocorreu um notável deslocamento em direção à mediação é aquela dos conflitos familiares. Sirva de exemplo a figura do *médiateur* francês, que integra associações especializadas em tal setor, recebe uma preparação multidisciplinar específica e está submetido a um código deontológico próprio.

Segundo Loïc Cadet, na França os *Modes Alternatifs de Règlement des Conflits – MARC*, como são lá chamados, começaram a surgir na metade da década de noventa e “são menos uma categoria jurídica e mais um estado de espírito” a designar “o conjunto de procedimentos dirigidos a uma solução amigável dos conflitos”²³. Explica o professor da Sorbonne que também na França dividem-se os *MARCs* em judiciais e extrajudiciais. Os judiciais abrangeriam a conciliação judicial, a mediação judiciária e a amigável composição judiciária. Já os *MARCs* extrajudiciais envolveriam a conciliação extrajudicial e a mediação extrajudicial, sendo que esta subdividir-se-ia em mediação espontânea, mediação institucional e mediação instituída. Esta última sofreria uma ulterior subdivisão em mediação em matéria pública e mediação em matéria privada (com as variáveis: mediação individual e mediação coletiva).

Interessante notar que a lei francesa sobre mediação, que prevê que tal atividade deverá se desenvolver em ambientes criados apropriadamente para isso, denomina-

audiência em curto prazo. Nesta audiência, o juiz monocrático (ou colegiado), que já conhece os fatos e os pontos controvertidos, propõe uma solução. As partes se afastam para falar com seus advogados e em seguida voltam para manifestar-se sobre a proposta. Se a conciliação não ocorre, parte-se para a instrução do feito. Depois de ouvir as testemunhas, o juízo novamente propõe um acordo, que, desta vez, reveste o caráter de uma “proposta do juízo”, ou seja, a corte manifesta às partes qual será o possível êxito da causa. Em vista desta proposta, muitas vezes as partes resolvem conciliar.

22 – Segundo M. Cappelletti, *Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement*, 56 *Modern Law Review*, 282, 293-294 (1993).

23 – CADTET, Loïc, *I modi alternativi di regolamento dei conflitti in Francia, fra tradizione e modernità*. In: VARANO, Vincenzo. *L'Altra Giustizia*. Milano: Giuffrè, 2007, p. 70.

dos de “Maison de justice et du droit”, refere, em seu art. 1º, que “La Maison de justice et du droit tend à revaloriser le droit et à faciliter son accès”, ou seja, por meio da mediação pretende-se a revalorização do próprio direito!

Para mantermos o foco, deixaremos de analisar a situação na América Latina, limitando-nos a referir que a Argentina dispõe, desde outubro de 1995, de uma interessante Ley de Mediación y Conciliación Civil y Comercial (Ley 24573), cujo art. 1º impõe genericamente a obrigação das partes submeterem-se à mediação prévia (“con carácter obligatorio”) antes de ajuizarem uma ação. No art. 2º, porém, excetuam-se doze tipos de procedimentos (causas penais, pretensões não patrimoniais de direito de família, causas sucessórias, e outras).

Como a experiência norte-americana é incomparavelmente mais rica do que a europeia, a ela agora dedicaremos maior atenção.

6.4. O caso norte-americano. As primeiras experiências

A complexidade, o tecnicismo, além dos custos elevados, do tradicional processo judicial norte-americano, inspiraram diversas tentativas orientadas a encontrar um modo mais econômico e rápido de solução dos litígios. Muitos são os defensores de tal orientação. O último Presidente da Suprema Corte americana, por exemplo, avalia positivamente esse movimento, no qual vê um antídoto aos excessos do denominado *adversary procedure* (sistema processual acusatório, utilizado na *common law*). Partindo da premissa de que nem todas as causas necessariamente precisam ser veiculadas e discutidas no âmbito de um procedimento formal e completo, ele percebe no juiz uma espécie de *manager* (administrador, gerente, dirigente) processual, que teria, além de suas tradicionais atribuições, a função de encaminhar as demandas ao tipo de procedimento (alternativo) mais adaptado às suas peculiaridades²⁴.

Nos Estados Unidos costuma-se referir que o início do movimento a favor dos modelos alternativos ao processo clássico coincide com um simpósio jurídico ocorrido em 1976, para celebrar o septuagésimo aniversário do conhecido discurso de Roscoe Pound, um dos maiores juristas da primeira metade do século XX, sobre o tema “*The Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*” (“As causas da insatisfação popular com a administração da justiça”). Observou-se, naquele evento, que, a despeito de todos os aperfeiçoamentos introduzidos no sistema judiciário e inobstante as inúmeras alterações e inovações no âmbito do processo civil, nos setenta anos transcorridos desde o discurso de R. Pound, persistia o baixíssimo índice de aprovação popular em relação ao funcionamento do Poder Judiciário e ao serviço por ele prestado. Diante de tal percepção, defendeu-se, no referido simpósio, que talvez pouco adiantasse reformar o processo civil tradicional. A coisa correta a fazer, foi então sustentado, seria “afastar do judiciário algumas espécies de controvérsias, que deveriam ser desviadas para órgãos alheios ao aparato judicial, de natureza particular, e

24 – REHNQUIST, William H. Seen in a Glass Darkly: The Future of the Federal Courts. *Wisconsin Law Review*, 1993, p. 9.

que operassem segundo um procedimento mais flexível e informal”²⁵. Com isso, seria mantido o processo civil clássico da *Common Law* para as demandas mais complexas, de maior valor econômico e envolvendo partes capazes de enfrentar o custo mais elevado de tais demandas.

As primeiras tentativas nesse sentido surgiram no final dos anos 70, de modo empírico. O juiz federal T. Lambros, do Distrito Norte do Estado de Ohio, criou o *summary jury trial*, enquanto os seus colegas do Distrito Norte da Califórnia implantaram a *early neutral evaluation (ENE)*, sobre os quais falaremos mais adiante.

Em 1985, o Congresso decidiu financiar oito “programas-pilotos” de arbitragem endoprocessual obrigatória. Posteriormente, em 1988, o *Judicial Improvements and Access to Justice Act* (Lei sobre aperfeiçoamento judicial e acesso à justiça) não somente autorizou o prosseguimento das experimentações, mas inclusive as incentivou e ampliou.

Dois anos depois, o *Civil Justice Reform Act* (Lei sobre a reforma da justiça civil), de 1990, favoreceu enormemente a afirmação e o desenvolvimento das ADR dentro da justiça federal²⁶.

O conceito formal das ADR foi assim formulado pela lei federal conhecida como *Alternative Dispute Resolution Act of 1998*: “For purposes of this chapter, an alternative dispute resolution process includes any process or procedure, other than an adjudication by a presiding judge, in which a neutral third party participates to assist in the resolution of issues in controversy, through processes such as early neutral evaluation, mediation, minitrial, and arbitration...” (tradução livre: “Para os fins desse capítulo, um processo de resolução alternativa de litígios abrange qualquer processo ou procedimento, não presidido nem julgado por um juiz togado, em que uma terceira parte neutra participa para auxiliar na resolução de questões controvertidas, através de procedimentos como análise precoce e neutra, mediação, minijulgamento, e arbitragem...”).

Uma área em que já há muito tempo os serviços de mediação já vinham sendo utilizados é a área de conflitos familiares. Informa Cappelletti²⁷ que uma *National Family Conciliation Council (NFCC)* foi instituída em 1982, sem fins lucrativos. Dez anos depois, a essa associação já haviam se filiado mais de cinquenta organizações. Em 1986 foi criada a *Family Mediators Association (FMA)*, voltada especificamente à mediação de conflitos familiares. Ambas as organizações fornecem um curso de treinamento aos seus mediadores.

25 – SILVESTRI, Elisabetta. Osservazioni in tema di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1999, p.323.

26 – DE PALO, Giuseppe e GUIDI, Guido. *Risoluzione alternativa delle controversie (ADR) nelle corti federali degli Stati Uniti*. Milano: Giuffrè, 1999, p. 19.

27 – Mauro Cappelletti, *op. ult. cit.*, p. 290. Cappelletti refere que também no Canadá foi desenvolvida uma técnica de mediação especificamente destinada aos conflitos familiares. Esta mediação ocorre tanto em bases voluntárias, como de forma obrigatória para as partes, desenvolvendo-se junto a mediadores judiciais que integram o *staff* do juízo, ou através de mediadores particulares (*op. ult. cit.*, p. 291).

A crescente importância do tema relativo às ADR nos Estados Unidos pode ser percebida também pelo fato de que com certa frequência casos envolvendo ADR chegam até à mais alta corte de justiça do país. Exemplificativamente, somente no ano judiciário 1994-95 (o ano judiciário americano inicia em setembro e vai até junho do ano seguinte), a Suprema Corte decidiu nada menos do que quatro casos relativos a ADR (o que, diante do escasso volume de processos julgados a cada ano, representa em torno de 4% dos casos apreciados naquele período), e em todos eles reafirmou sua posição favorável a essa técnica²⁸.

Os meios alternativos de resolução de conflitos nos Estados Unidos não seguem um padrão único. Há uma grande variedade de “modelos”, que se encaixam em algumas classificações elementares. É o que veremos a seguir.

6.5. Tipologia básica das ADR

Alguns dos procedimentos de ADR possuem caráter obrigatório²⁹, enquanto outros – a maioria – são facultativos. Ressalte-se, todavia, que ainda quando obrigatória a ativação de algumas formas de ADR, o seu resultado nunca é vinculante, pois a parte interessada pode sempre requerer um novo julgamento pela justiça ordinária. Trata-se substancialmente de uma simples “condição de procedibilidade da ação civil”³⁰.

Além da classificação das ADR em obrigatórias/facultativas, uma diversa classificação permite distinguir os modelos conciliatórios (*consensual-oriented model*) dos modelos decisoriais (*decision-oriented model*).

O primeiro deles – modelo conciliatório – visa a compor a controvérsia por meio de uma solução acordada entre as partes. Várias técnicas inserem-se nesse modelo, como é o caso da *mediation*, da *early neutral evaluation* e do *summary jury trial*.

Já o modelo decisoriais (*decision-oriented*) procura a solução dos conflitos por meio de uma decisão emanada de um terceiro, que não o juiz estatal. O arquétipo desse último modelo é a arbitragem.

O modelo dito conciliatório foi o que obteve muito maior sucesso na nação norte-americana.

A *summa divisio* que se pode traçar a respeito da ADR, porém, distingue, de um lado, uma “**justiça alternativa privada**”, reconhecendo-se a autonomia das partes em litígio para dirigirem-se a qualquer uma das numerosas organizações privadas que fornecem esse tipo de serviço nos Estados Unidos e, por outro lado, uma “*court-*

28 – De acordo com Terenia Urban Guill, *A Framework for Understanding and Using ADR*, 71 *Tulane Law Review* 1313 (1997).

29 – Ressaltando que a lei federal de 1998, antes citada, excluiu a hipótese de arbitragem endoprocessual obrigatória na justiça federal, em virtude das observações contidas no relatório Rand de 1996 (que será referido mais adiante) e no parecer da *Judicial Conference* sobre a sua escassa eficácia.

30 – Conforme G. de Palo e G. Guidi, *op. cit.*, p. 7.

-*annexed ADR*) (também denominada de *court-ordered*, *court-sponsored*, ou ainda *court-managed ADR*). Trata-se de uma “**justiça alternativa pública**”³¹.

À guisa de demonstração do interesse sobre o tema, refira-se que todas as Faculdades de Direito norte-americanas vêm introduzindo em seus currículos regulares disciplinas e cursos relativos à negociação de causas e outras técnicas necessárias ou convenientes para uma resolução alternativa das controvérsias³², principalmente as de natureza consensual. E isso ocorre porque a expansão da utilização dos procedimentos de ADR mudará também o paradigma profissional do advogado americano, que passará de “*adversarial advocate*” a “*legal counselor*”³³ (de “advogado litigioso” a “conselheiro jurídico”). Isso significa que, nesse novo paradigma, exige-se um advogado que não esteja preparado somente para o modelo “*the winner takes all*” (“o vencedor leva tudo”), mas que esteja também capacitado para analisar globalmente a situação de ambos os potenciais contendores (e não somente os interesses do seu cliente) de modo a poder identificar uma solução que seja razoável para ambos, evitando o conflito ou superando-o com menor custo, tempo e desgaste.

Algumas das ADR são vinculadas à própria justiça estatal. Outras são dela independentes. É o que veremos a seguir.

6.6. Dimensão subjetiva das ADR – Quem são os atores?

É praticamente impossível fazer um inventário de todas as formas de ADR em uso nos Estados Unidos, uma vez que, além daquelas que de alguma maneira estão vinculadas ao Poder Judiciário, existem inúmeras outras que são desprovidas de qualquer ligação. Segundo um recente levantamento, contam-se mais de mil *ADR brokers* (corretores de ADR), os quais buscam oferecer um “produto” diferenciado, levando em conta o tipo de controvérsia que as partes pretendem definir.

Além dos serviços de arbitragem, conciliação e mediações oferecidas pela *American Arbitration Association* (a mais antiga e potente associação operante no setor dos métodos alternativos) e pelo seu mais agressivo concorrente, o *JAMS (Judicial Arbitration and Mediation Services* – uma sociedade de capital privado que detém o monopólio das ADR em alguns dos Estados), existe uma miríade de associações, organizações, entidades e profissionais que oferecem seus serviços nessa verdadeira “indústria” dos métodos alternativos³⁴.

Não por acaso, precisamente no auge do liberalismo antiestatizante da era Reagan, foi fundada, nos Estados Unidos, a empresa “*Judicate, Inc.*”, instituindo e administrando o “Sistema Nacional de Cortes³⁵ Privadas” (*The National Private Court Sys-*

31 – G. de Palo e G. Guidi, *op. loc. cit.*

32 – RE, Edward D. Sovraccarico, *lentezza, e costi del processo in U.S.A. Rivista di Diritto Civile*, vol. XXXII, t. I, 1986, p. 316.

33 – GUILL, Terenia U. A Framework for Understanding and Using ADR. *Tulane Law Review*, vol. 71 (1997), p. 1313.

34 – Cfr. E. Silvestri, *Osservazioni, cit. Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1999, n. 1, p. 325.

35 – Esclareça-se que o vocábulo “*Court*”, nos sistemas que integram a Common Law, tem o amplo significado de unidade

tem). Trata-se de uma organização integralmente privada, que se dispõe a decidir as controvérsias, com base na legislação estatal e não simplesmente por equidade, desde que as partes interessadas estejam de acordo e se comprometam a aceitar a decisão final. Trata-se de verdadeiras unidades de arbitragem, normalmente presididas por juízes aposentados³⁶ (em 1996 já alcançavam o número de 725), que usam togas, ouvem testemunhas sob juramento e atuam sob o princípio do contraditório – ou seja, vestem-se como juízes, agem como juízes, decidem como juízes, mas não são (ou não são mais) juízes. Esses “juízes particulares” são relativamente bem remunerados – de US\$150 a US\$300 a hora de trabalho³⁷.

Todavia, afora essa experiência, que posteriormente foi expandida, a maior parte dos modelos alternativos de justiça atualmente em uso nos Estados Unidos possui ligação com o aparato judiciário. É o modelo chamado “endoprocessual”.

6.7. Técnicas de ADR endoprocessuais e extraprocessuais

J. Resnik³⁸ indica as seguintes mais conhecidas técnicas alternativas de resolução de conflitos nos Estados Unidos, que serão analisadas mais abaixo: a *court-annexed arbitration*, a *mediation*, o *summary jury trial*, o *minitrial*, a *early neutral evaluation*, e as *judicial settlement conferences*.

A esses procedimentos O. Chase³⁹ acrescenta ainda a “*final-offer arbitration*” (no qual o árbitro deve escolher entre uma das hipóteses de composição do litígio proposta por cada uma das partes. Isso estimula ambas as partes a propor soluções razoáveis, pois se uma delas apresentar uma proposta exorbitante ou desarrazoada, o árbitro poderá escolher a proposta ofertada pela parte contrária), e a “*one-way arbitration*” (onde somente uma das partes fica vinculada ao laudo arbitral. Por exemplo, nos litígios envolvendo consumidores, o comerciante pode assumir o compromisso de se submeter à decisão de um árbitro, ainda que o consumidor não faça o mesmo).

jurisdicional, seja de que instância for. Conforme o contexto, seu significado, no caso concreto, poderia ser traduzido, em linguagem adaptada ao nosso sistema, por juízo, juizado, vara, tribunal, turma ou câmara julgadora, etc.

36 – Interessante notar que, em agosto de 2014 a Escola Nacional da Magistratura (ENM), da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), entidade que congrega a quase totalidade dos magistrados brasileiros, promoveu o primeiro curso de “Mediação e Conciliação para Magistrados Aposentados”, visando a capacitá-los para essas novas funções. Ou seja, trata-se de mais um exemplo de circulação de modelos.

37 – Conforme ABRAHAM, Henry J., *The Judicial Process – An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France*. 7ª ed. New York – Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 156. Para os padrões brasileiros, seria uma boa remuneração. Todavia, para os padrões norte-americanos, seria apenas uma razoável remuneração, quando se lembra que os melhores advogados norte-americanos já ultrapassaram a barreira dos mil dólares a hora de trabalho.

38 – RESNIK, J. Risoluzione alternativa delle controversie e processo: uno sguardo alla situazione nordamericana. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, vol. 51 (1997), p. 699.

39 – CHASE, Oscar. Il problema della durata del processo civile in Italia e negli Stati Uniti. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1988, p. 942-943.

Além dessa diversidade, a legislação em vigor ainda autoriza os juizados federais distritais a implementarem as variações que se fizerem necessárias para adaptá-las às peculiaridades locais, de modo que nas *local rules* editadas pelas *district courts* encontram-se diferentes versões dos modelos que serão descritos a seguir⁴⁰.

6.7.1. A *court-annexed arbitration*

A *court-annexed arbitration*⁴¹ (arbitragem vinculada ao juízo) funciona da seguinte forma. Em determinado momento do processo, geralmente na sua fase inicial, as partes devem se submeter a um árbitro ou a um colégio arbitral composto geralmente por advogados ou juizes aposentados. A solução indicada por esses árbitros não é vinculante para as partes, que podem se dirigir ao juízo onde tramitava a demanda, pedindo a instauração do chamado “*trial de novo*” (nova análise integral da causa), no prazo de trinta dias após o conhecimento do laudo arbitral. Esta, na verdade, é justamente a característica específica da *court-annexed arbitration* em face da arbitragem tradicional: o laudo arbitral não é vinculante para as partes, que podem sempre pedir o *trial de novo*. Não se trata, todavia, de um verdadeiro recurso ao juiz para que este examine eventuais erros que possam ter sido cometidos pelo árbitro, quer no exame dos fatos, quer na solução jurídica arbitrada. Isso porque o juiz inclusive nem sequer será informado daquilo que aconteceu durante a arbitragem. Somente quando o *trial de novo* não tenha sido pedido é que o laudo arbitral adquire valor e efeito de uma verdadeira decisão judicial.

Uma variante dessa técnica consiste na chamada “*Michigan Mediation*”. Trata-se de uma técnica que prevê a penalização da parte que tenha recusado a proposta de solução apresentada pelo mediador, quando essa proposta posteriormente se revelar, na análise do julgador, razoável. Essa razoabilidade é aferida em termos objetivos: entende-se razoável a proposta feita pelo mediador quando a sentença acabe por reconhecer à parte que a recusou, uma vantagem não superior a 10% do valor indicado na proposta de acordo. Nesse caso, a parte que recusou a proposta do árbitro deve arcar com as despesas processuais, ainda que vencedora da demanda.

40 – Essa liberdade de experimentação integra um mais amplo programa de *litigation management* (gerenciamento processual ou de litígios), concedendo-se também mais amplos poderes processuais ao juiz, no sentido de poder ele adaptar o procedimento às peculiaridades específicas do litígio *sub judice* – sobre a questão, v. E. Silvestri, “Osservazioni in tema di strumenti alternativi”, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1999, n. 1, p. 332, n. 33.

Para uma informação mais detalhada dessas modificações locais, consulte-se as diversas tabelas que se encontram no livro de G. de Palo e G. Guidi, *Risoluzione alternativa delle controversie (ADR)...*, cit., especialmente a tabela V (“*Altre pratiche e procedure di ADR*”), p. 81-90.

41 – As causas direcionadas para resolução mediante essa técnica usualmente são relativamente simples. Muitas causas de responsabilidade civil são resolvidas mediante tal procedimento – cf. E. Silvestri, La “*court-annexed arbitration*”: un nuovo rimedio per un vecchio problema, in: BESSONE, Mario (Org.), *L'attività del giudice. Mediazione degli interessi e controllo delle attività*. Torino: Giappichelli, 1997, p. 334.

Os honorários dos árbitros variam muitíssimo de acordo com a região do país. Predomina, porém, o valor médio de duzentos e cinquenta dólares por dia de trabalho ou por causa decidida. Em alguns Estados-membros, a remuneração sai do orçamento do próprio Poder Judiciário. Todavia, em regra tais honorários são pagos pelos próprios litigantes, metade cada um⁴².

A arbitragem endoprocessual, contudo, é utilizada cada vez menos, apresentando uma tendência inversa em relação à conciliação/mediação, cada vez mais utilizada. Além disso, como havíamos referido, a lei federal sobre as ADR, de 1998, proibiu o uso da arbitragem endoprocessual obrigatória, admitindo-se apenas a arbitragem voluntária.

6.7.2. A court-annexed mediation

A mediação endoprocessual (*court-annexed mediation*) desenvolve-se segundo procedimentos bastante padronizados. O mediador, após um esclarecimento inicial (“*opening statement*”) em que explica o procedimento a ser adotado e seu próprio papel, ouve as partes em conjunto e, se for o caso, separadamente, buscando compreender o litígio e os pontos de discórdia. Obtendo um acordo, o mediador o reduz por escrito, ou então, dependendo da complexidade do litígio, suspende-se o procedimento para que os advogados das partes redijam os termos do acordo que, num segundo momento, serão submetidos ao mediador.

O encaminhamento do litígio para que seja submetido à mediação endoprocessual pode decorrer de iniciativa do próprio juiz da causa, ou a pedido das partes. Em muitos casos, a função de mediador é desempenhada por um *magistrate judge*⁴³, embora alguns juízes federais prefiram designar advogados, juízes aposentados ou outras pessoas selecionadas especificamente para desempenhar essa função. A mediação endoprocessual é de longe o procedimento alternativo de resolução de controvérsias mais difundido nas cortes federais americanas⁴⁴.

6.7.3. O summary jury trial

A outra técnica, dita *summary jury trial* (literalmente, “julgamento sumário por júri”, denominado por G. de Palo e G. Guidi de “juízo consultivo”), desenvolve-se pe-

42 – Sobre esse tipo de ADR, inclusive com a indicação dos honorários, v. G. de Palo e G. Guidi, *op. cit.*, p. 32 e ss.

43 – Os *federal magistrates judges* foram criados em 1968. Originariamente eram competentes para atuar apenas na fase do *pre-trial* (instrução probatória, em que a atuação principal é dos advogados) e, na esfera criminal, para julgar as contravenções. Em seguida, paulatinamente a sua competência foi sendo aumentada. A lei ora em vigor – *Federal Magistrates Act of 1979* –, autoriza os *magistrates* a presidir toda a instrução das causas civis, seja naquelas de competência do juízo monocrático, seja naquelas que contam com a presença do júri. Só poderão, porém, proferir sentenças finais nessas causas se todas as partes interessadas nisso consentam. Na esfera criminal, podem julgar as contravenções, sempre com o prévio consentimento dos imputados.

Os *magistrates* são nomeados pelos próprios *District Judges* (juizes federais). Podem permanecer no cargo por um período de até oito anos, se exercerem suas funções em tempo integral (*full-time*), ou por quatro anos, se trabalharem (*part-time*).

44 – Sobre tal aspecto, v. G. de Palo e G. Guidi, *op. cit.*, p. 45 e ss. e 78.

rante um juiz e um júri simulado, integrado por pessoas indicadas pelo juiz. Não são produzidas provas perante o conselho de sentença (júri). O júri chega a um parecer opinativo (*advisory judgement*) baseando-se nas argumentações dos advogados, como se os fatos tivessem sido provados. Também aqui o objetivo é o de conduzir as partes a um acordo, depois de elas considerarem os possíveis resultados do processo (*judicial reality check*). Num estudo comparativo entre os juizados distritais que usavam esse tipo de ADR e aqueles que não o faziam, K. Dayton não encontrou, contudo, diferenças estatísticas significativas em relação a uma maior eficiência entre um e outro⁴⁵.

6.7.4. O *minitrial*

Existe, também, o *minitrial*, que igualmente é um processo simulado, com a particularidade de que o júri é composto por um árbitro e por altos dirigentes das partes envolvidas. O propósito é permitir que esses executivos obtenham informações mais reais acerca da viabilidade de suas pretensões, quando colocadas em confronto real com as pretensões da outra parte. O procedimento busca estimular o exercício de *mea culpa*, desarmando os espíritos e abrindo a disponibilidade para um posterior acordo, onde cada uma das partes estará mais disposta a ceder um pouco, relativamente às posições iniciais. Tanto essa quanto a técnica anterior, todavia, não são muito utilizadas⁴⁶.

Segundo a definição do clássico *Black's Law Dictionary*⁴⁷, *minitrial* é um “private, voluntary and informal form of dispute resolution in which each party’s attorney presents an abbreviated version of its case to a neutral third party and to the opponent’s representatives, who have settlement authority. The third party may render an advisory opinion on the anticipated outcome of litigation” [em tradução livre: “uma maneira informal, voluntária e privada de resolução de conflitos em que o advogado de cada parte apresenta uma versão sumária do seu caso a um terceiro neutro, bem como aos representantes do adversário, que dispõem de poderes para transigir. Espera-se que esse terceiro neutro profira um parecer (opinião consultiva) sobre o provável resultado de um julgamento sobre o caso”].

6.7.5. O *early neutral evaluation* – ENE

Quando o processo ainda se encontra em sua fase inicial (*pre-trial*⁴⁸), o procedimento de ADR mais recomendável seria o *early neutral evaluation* (ENE), ou “avaliação

45 – K. Dayton, The Myth of Alternative Dispute Resolution in the Federal Courts, 76 *Iowa Law Review* 889 (1991) at p. 915-929.

46 – Cfr. Giuseppe de Palo e Guido Guidi, *op. cit.*, p. 74 e ss.

47 – GARNER, Bryan A. (Editor in Chief). *Black's Law Dictionary*. 8ª ed. Saint Paul: Thompson/West, 2004, p. 1017.

48 – Fase de instrução do processo, que antecede à audiência em juízo. Nessa fase, a atividade judicial é quase inexistente, pois cabe aos advogados providenciar na obtenção das provas. A interferência do juiz deve ser solicitada apenas quando os próprios advogados não conseguem superar os impasses surgidos. Normalmente, quem mais atua nessa fase são os *magistrates judges*, e não propriamente os juízes togados.

preliminar”. Nesse modelo, imediatamente após o oferecimento da contestação, os litigantes apresentam sua versão do caso, de forma sumária, a um *neutral evaluator* (avaliador neutro), que é um terceiro, portanto neutro, e especializado na matéria controvertida (podendo ser um advogado ou um *magistrate judge*). Esse terceiro elaborará um parecer sobre o provável resultado da causa, o qual levará em conta os aspectos fáticos envolvidos, a probabilidade ou não de que sejam provados, a dificuldade de eventuais provas, o enquadramento jurídico mais provável, bem como as tendências jurisprudenciais a respeito do tema. Esse parecer não é vinculante para as partes.

O objetivo desse procedimento é o de propiciar às partes o acesso a uma opinião isenta e com conhecimento de causa, sobre a provável solução judicial do litígio. Caso ainda assim persista o conflito e as partes insistam no prosseguimento do feito, nada do que foi discutido perante o *evaluator* (e menos ainda o seu parecer) é comunicado ao juiz. Apesar de se tratar de um procedimento que o judiciário oferece às partes, sem custo para estas, atualmente não é ele muito utilizado, preferindo-se a técnica da *mediation*⁴⁹.

Na Inglaterra, esse tipo de ADR é usado principalmente em litígios empresariais, que tramitam pela *Commercial Court*⁵⁰.

6.7.6. A *settlement conference*

Na *settlement conference* (audiência de conciliação), o juiz participa das tratativas entre as partes ou entre os seus advogados, na tentativa de fazer com que elas cheguem a um acordo. Na maioria dos juzados federais distritais, essas audiências de conciliação são presididas não pelo *district judge*, mas por um *magistrate judge*⁵¹.

Inicialmente, a designação dessas audiências de conciliação ficava ao critério de cada juiz. Em 1983, porém, a obrigatoriedade da realização de tal audiência na justiça federal foi institucionalizada por meio da alteração⁵² da *Rule 16* das *Federal Rules of Civil Procedure*⁵³ (art. 16 do “código de processo civil federal”). A partir dessa reforma, portanto, os juízes federais devem necessariamente aprazar audiências de conciliação, onde se busca a conciliação ou, frustrada esta, o encaminhamento do processo a um dos procedimentos alternativos de resolução de controvérsias.

49 – Sobre esse procedimento, v. G. de Palo e G. Guidi, *op. cit.*, p. 68 e ss, e E. Silvestri, “*La ‘court-annexed arbitration’...*”, *cit.* p. 329 e ss.

50 – Segundo informa ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 363.

51 – G. de Palo e G. Guidi, *op. cit.*, p. 79.

52 – *Supreme Court of the United States, Order Promulgating Amendments to the Federal Rules of Civil Procedure*, 97 F.R.D., p. 165, 201-213 (28 de abril de 1983).

53 – Equivalente, grosso modo, a um código de processo civil federal, que regula a tramitação dos processos junto à justiça federal. Cada Estado-membro possui suas próprias regras processuais (tal como ocorria no Brasil, antes de 1939), muito embora se saiba que as regras processuais vigentes nos Estados-Membros espelham-se substancialmente nas regras federais.

6.7.7. A *appellate mediation*

Merece também referência outra experiência, denominada *appellate mediation*⁵⁴ (“mediação recursal”), que nos últimos anos vem sendo adotada pelas *federal courts of appeals*. Em cada tribunal federal de recursos foram contratados de um a três *settlement officers* (oficiais de conciliação) para agir como mediadores. Todas as apelações que chegam ao tribunal são imediatamente submetidas a uma triagem. Se pela natureza e peculiaridades da controvérsia é percebida uma possibilidade de acordo, o mediador reúne-se (pessoalmente ou por telefone) com os advogados das partes (ou eventualmente com essas também) e procura direcioná-los a um possível acordo.

Para ser mais preciso, a intervenção do mediador (*settlement officer*) ocorre ainda antes da apelação propriamente dita, porque, segundo o sistema processual americano, a apelação inicia com uma “notice to appeal”, ou seja, uma manifestação formal da intenção de recorrer. As *Federal Rules of Appellate Procedure* (Normas Federais sobre Procedimento Recursal) exigem que a *notice to appeal* contenha somente a especificação da parte apelante, a sentença ou parte dela da qual se recorre, bem como a identificação do tribunal *ad quem*. A partir de então se inicia a fase da formação dos autos do recurso (*record on appeal*), com a extração das peças necessárias para sua instrução. Formados os autos do recurso, inicia-se o prazo (de trinta a sessenta dias) para a apresentação dos memoriais escritos (*brief*), contendo a fundamentação do recurso⁵⁵. Como a intervenção do mediador ocorre assim que chega a *notice to appeal*, mas ainda antes da formação dos autos e da apresentação dos memoriais, percebe-se a precoce intervenção daquele personagem.

Os dados estatísticos disponíveis revelam que o mediador consegue obter acordos em um número de processos equivalente àquele que um “desembargador federal” consegue julgar no mesmo período de tempo⁵⁶. Como para os cofres públicos os vencimentos de um mediador (*settlement officer*) são sensivelmente inferiores àqueles percebidos por um desembargador federal, constata-se, ao menos sob o perfil econômico, a eficiência dessa alternativa. Além disso, esse custo é absorvido pelo sistema e não onera as partes.

54 – Essa técnica é autorizada pelo art. 33 das Federal Rules of Appeals: “The court may direct the attorneys, and in appropriate cases the parties, to participate in one or more conferences to address any matter that may help in the disposition of the proceedings, including the simplification of the issues and the possibility of settlement. A conference can be conducted in person or by telephone and be presided over by a judge or other person designated by the court for that purpose. (...)” (tradução livre: “O tribunal pode convocar os advogados, e em determinados casos as próprias partes, para participarem de uma ou mais audiências a fim de discutirem qualquer matéria que possa facilitar o encaminhamento procedimental do feito, buscando sua simplificação e a possibilidade de acordo. A participação em tais audiências poderá ser feita pessoalmente ou por telefone, podendo ser elas presididas por um juiz ou por outra pessoa designada especialmente pelo tribunal para tal mister.”)

55 – Sobre a tramitação dos recursos, confira-se F. James, Jr., G. C. Hazard, Jr. e J. Leubsdorf, *Civil Procedure*. 4ª ed., 1992, p. 662 e 665.

56 – POSNER, Richard A. *The Federal Courts – Challenge and Reform*. 2ª ed. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1996, p. 239-240.

6.8. Alterações legislativas mais recentes

Nos últimos anos, as regras que disciplinam o uso das *Alternative Dispute Resolution* foram novamente revistas. Em 1993, por exemplo, a *Rule 16* das *Federal Rules of Civil Procedure* sofreu nova alteração, buscando fixar, com maior precisão, o papel do juiz na condução do procedimento na fase do *pre-trial*, no controle da *discovery*⁵⁷, e no auxílio que deve prestar às partes para se alcançar a resolução consensual dos litígios. Essas alterações, em seu conjunto, foram no sentido de se atribuir um papel muito mais ativo ao juiz. Isso porque o modelo clássico de juiz da *common law*, na condução do processo, era aquele de um juiz substancialmente passivo na condução do processo. No modelo antigo, protagonistas do processo eram apenas os advogados, não o juiz. Esse era visto como um árbitro que agia no processo apenas quando solicitado expressamente pelas partes, para fazer observar as “regras do jogo” e que no final limitava-se a proclamar o vencedor.

Além disso, as alterações levadas a efeito na reforma processual de 1993 redefiniram o conceito de ADR, que uma década antes fora qualificada como conjunto de “procedimentos extrajudiciais”. A reforma de 1993 definiu as técnicas de ADR como “procedimentos especiais para a assistência na resolução das controvérsias, nos casos autorizados pela lei ou pelas normas locais”.

Em 30 de outubro de 1998, entrou em vigor a *Alternative Dispute Resolution Act of 1998*, que pôs fim à fase de experimentação em matéria de ADR. Cada um dos juizados federais foi instado a integrar dentro do sistema processual, de modo estável e permanente, os procedimentos de resolução alternativa dos litígios. Essa lei federal destacou a importância da conciliação dentre os demais modelos de ADR. No caso da arbitragem, eliminou a possibilidade de imposição de pena à parte que viesse a requerer o *trial de novo*, ainda que não obtivesse uma sentença mais vantajosa do que o resultado indicado no laudo arbitral endoprocessual⁵⁸.

Passada, assim, a fase de experimentações, ficou definitivamente afirmada a ADR no âmbito da justiça federal, estando atualmente institucionalizada e disciplinada legalmente⁵⁹.

57 – Tecnicamente, *discovery* significa a “disclosure by a party to an action, at the other party’s instance, of facts or documents relevant to the lawsuit” (vocábulo “discovery”, no *Dictionary of Modern Legal Usage*, de Bryan A. Garner. Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 281.). Em vernáculo: “revelação feita por uma parte no processo, a pedido da outra, sobre fatos ou documentos relevantes para o litígio judicial”. No glossário fornecido por Neil Andrews, no início de sua obra, refere-se ao *Discovery* ou *Disclosure*, como uma “atividade consistente em as partes exibirem, uma à outra, as provas e as informações de que dispõem e que usariam em um futuro eventual *trial* – em *O moderno processo civil*, cit., p. 21. Trata-se de uma peculiaridade do sistema processual norte-americano, em que uma das partes pode exigir que a outra lhe apresente (diretamente, sem a mediação do juiz) todos os fatos e documentos de que dispõe sobre o caso, antes da audiência de instrução, pois a parte tem o direito de não ser surpreendida por provas ou documentos novos, por ocasião do *day in court*.

58 – G. de Palo e G. Guidi, *op. ult. cit.*, p. 122 e ss.

59 – Sobre toda essa evolução, muito útil revela-se a consulta de J. Resnik, “Risoluzione alternativa delle controversie e processo: uno sguardo alla situazione nordamericana”, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, vol. 51 (1997),

6.9. As ADR na justiça estadual norte-americana

A legislação e as experiências acima citadas dizem respeito à jurisdição federal e não envolvem diretamente as justiças estaduais. Como é sabido, na estrutura federativa norte-americana, cada Estado-Membro dispõe de ampla competência para organizar sua justiça, não havendo absolutamente nenhum parâmetro constitucional a ser observado.

Todavia, também em nível de **justiça estadual**, vem sendo mais utilizada a técnica da mediação, realizada sob a supervisão dos juízes. As legislações de alguns Estados-Membros⁶⁰ prevêem hipóteses de intervenção obrigatória de um mediador, em processos de família, enquanto outros Estados-Membros deixam à discricão do juiz o direcionamento das partes para algum procedimento de mediação⁶¹.

Algumas experiências estaduais vêm chamando a atenção dos analistas, merecendo referência.

No Estado da Pennsylvania, os juizados das cidades de Philadelphia e Pittsburgh vêm utilizando na jurisdição civil, com relativo sucesso, um método peculiar conhecido como “**compulsory arbitration**”. Trata-se de um colégio arbitral integrado por três advogados escolhidos, por um comitê especial, dentre aqueles que se inscrevem como voluntários⁶² no âmbito de cada *county* (condado – divisão administrativa e jurisdicional dos Estados norte-americanos, abrangendo um determinado número de municípios). As partes devem acorrer a esses colégios arbitrais em causas de determinada natureza⁶³, antes de poderem ter acesso à jurisdição estatal. Referido colégio arbitral procura inicialmente a conciliação entre as partes. Em caso de insucesso, arbitra uma solução para a causa. A parte interessada pode recorrer do laudo arbitral à *county court* (juizado do condado, típica jurisdição de primeiro grau, mas distinta, muitas vezes, dos juizados municipais, de competência específica e privativa para certas

II, p. 704, 705 e 706.

60 – California, Colorado, Delaware, Maine – conforme CARBONNEAU, Thomas E. L'accès à la justice aux États-Unis: vers une éthique plus humaniste a travers les leçons du droit comparé. *Revue Internationale de Droit Comparé*, ano 1988, fasc. 3., p. 542.

61 – Alaska, Connecticut, Louisiana, Maryland, Minnesota e Pennsylvania – conforme T. Carbonneau, *op. loc. cit.* na nota anterior.

62 – O aspecto “voluntário” de tal serviço, porém, não significa trabalho gratuito – algo quase inimaginável naquele país. Os árbitros são pagos pelo trabalho efetivamente realizado, embora em bases um tanto quanto módicas para os padrões norte-americanos, especialmente se comparados com os honorários advocatícios percebidos por um advogado de mediano prestígio. No final dos anos noventa, recebiam eles, em média, US\$200 por um dia inteiro de trabalho ou US\$100 por meio dia.

63 – Nesse modelo, a arbitragem é obrigatória para todas as causas civis de valor inferior a \$75.000. Um *trial de novo* (novo julgamento, pela justiça estadual) pode ser requerido pela parte insatisfeita, desde que ela preste preliminarmente uma caução, que será restituída se o julgamento da justiça estadual for mais favorável do que aquele obtido com o laudo arbitral – conforme Oscar G. Chase, “Il problema della durata del processo civile in Italia e negli Stati Uniti”, *cit.*, p. 941.

demandas). O recurso à justiça estadual ocorre em cerca de 35 a 40% dos casos. Segundo dados estatísticos disponíveis, em 1995 foram solucionados, somente na Filadélfia, 26.139 causas⁶⁴ por intermédio desse procedimento, o que demonstra o seu sucesso quantitativo, para os padrões norte-americanos.

Outra experiência digna de menção, embora criticável sob certos aspectos, é aquela com sede na Califórnia. Naquele Estado foi implementada, há cerca de quarenta anos atrás, uma experiência estranhamente denominada “**rent-a-judge experiment**” (“projeto alugue um juiz”) ou “**pay-as-you-go courts**” (uma espécie de “juizado pegue e pague”). Nesse modelo, prevê-se que as partes possam se dirigir a um *referee*⁶⁵ para a solução do litígio, em qualquer momento do processo. O *referee* normalmente é um juiz aposentado, sendo remunerado diretamente pelas partes. Ele tem o poder de proferir verdadeiras sentenças, julgando tanto a matéria de fato quanto a matéria de direito, observando as regras do Código de Processo Civil da Califórnia⁶⁶. Contra a sua decisão é possível o recurso ao juiz estadual de primeiro grau, para uma revisão de toda sua atividade. Essa possibilidade é vista como uma vantagem sobre o modelo clássico de arbitragem no qual é bastante reduzida a possibilidade de se recorrer à justiça.

Costuma-se elencar como pontos vantajosos de tal espécie de arbitragem, frente à justiça ordinária, a economia de tempo⁶⁷ e de dinheiro⁶⁸. Outras vantagens seriam uma maior discricção⁶⁹ e eventualmente a disponibilidade de um juiz mais experiente⁷⁰ naquela específica matéria controvertida.

64 – Henri J. Abraham, *The Judicial Process*, cit. p. 155, n. 16.

65 – Uma espécie de árbitro, porém com características muito distintas daquelas do árbitro clássico.

66 – *California Civil Procedure Code*, §§ 638-645. A Califórnia, aliás, é um dos poucos Estados norte-americanos que conheceu o fenômeno da codificação em certas áreas do direito, embora se trate de uma codificação estruturada de forma toda peculiar (às vezes em ordem alfabética), bastante diversa da codificação da tradição romano-germânica.

67 – Do ponto de vista estatístico, uma solução final é obtida com esse modelo num prazo seis vezes menor do que no modelo judicial clássico.

68 – Compare-se, por exemplo, o custo médio, a ser suportado pela parte contratante, de um advogado atuando numa causa junto à justiça comum estadual, cuja duração média é de dois anos e meio (cujos honorários chegariam ao valor aproximado de US\$250.000, em média), com o custo de US\$50.000 (embora ainda elevadíssimo para os padrões brasileiros) para obter um julgamento final de um *referee*, após apenas quatro meses – cf. Janofsky, “The ‘Big Case’ – A ‘Big Burden’ on our Courts”, 1980 *Utah Law Review* 725.

69 – Uma causa muitas vezes pode envolver fatos embaraçantes para as partes litigantes. Todavia, em virtude da controvérsia instalada, tais fatos deverão ser objeto de alegação e prova, a fim de viabilizar um julgamento com conhecimento de causa. Mesmo considerando que, nesses casos, existe o mecanismo do segredo de justiça, limitando-se a publicidade e protegendo-se o direito das partes à privacidade, o fato é que existe sempre a possibilidade (quase certeza) de que alguns fatos acabarão por vazarem e tornar-se-ão públicos. Um procedimento perante um “juiz” particular, com participação de um número sensivelmente menor de pessoas, sob esse aspecto será sempre mais discreto.

70 – Existe pouquíssima especialização na justiça ordinária norte-americana, tanto na federal como na estadual. Essa característica faz com que o juiz seja um “generalista”, ou seja, saiba um pouco de tudo, sem ser especialista em nenhuma matéria em particular. Assim, como não vigora no âmbito da arbitragem o princípio do juiz natural, podendo

Essa experiência (“**rent-a-judge**”) evidentemente suscitou objeções de natureza constitucional. Afirma-se, por exemplo, que a experiência viola a cláusula da *equal protection of the laws* (décima quarta emenda da constituição), porque somente os ricos podem recorrer a esse procedimento. Isso criaria, assim, duas classes de litigantes, o que seria injusto para o litigante pobre.

Difícilmente um argumento deste gênero, todavia, seria endossado pela Suprema Corte, à vista de sua orientação jurisprudencial normalmente conservadora e pouco sensível a questões de efetividade dos direitos fundamentais. De fato, essa corte repetidamente vem decidindo que um maior acesso às vantagens e benefícios disponíveis na vida em sociedade, que naturalmente acompanha a riqueza, não viola a *equal protection clause*⁷¹. Existe, ainda, a objeção ligada à *due process clause* (princípio constitucional do devido processo legal), no sentido de que o pagamento feito ao árbitro particular poderia comprometer a sua imparcialidade. Se a escolha do juiz é regulada pelo “mercado”, pode acontecer que o árbitro particular se sinta mais inclinado a decidir as causas em favor da parte que teria maior possibilidade de lhe trazer futuramente novos casos⁷².

A implementação prática de várias técnicas de ADR fez com que surgisse um fértil debate nos Estados Unidos, sobre o movimento. Vozes favoráveis se alçaram. E vozes críticas responderam.

6.10. Argumentos favoráveis ao movimento das ADR

Embora o *locus* natural para solução de conflitos sociais em um sistema como o nosso seja o processo judicial, não se pode deixar de reconhecer que esse instrumento não mais tem a aptidão de outrora para atingir os resultados que sua criação visaram a alcançar: a composição justa e tempestiva dos conflitos⁷³. Daí a busca de alternativas à jurisdição.

as partes interessadas, mediante consenso, escolher o seu juiz, certamente um dos critérios que norteará essa escolha será a familiaridade do *referee* (árbitro) em relação ao assunto controvertido objeto da arbitragem. Assim, por exemplo, um magistrado que tenha que julgar uma causa envolvendo complexas questões de biotecnologia, programas de computadores, etc., raramente terá formação e conhecimento aprofundado nessa área. Para julgar a causa, terá a opção de basear-se substancialmente no laudo do perito de sua confiança, ou de dedicar um tempo enorme para suprir suas lacunas de conhecimento específico antes de decidir (isso tomará tempo, além de impedi-lo de se dedicar, com maior rapidez, à solução dos demais processos que reclamam sua atenção). Razoável imaginar, assim, que as partes tenham interesse em obter um árbitro que já disponha do conhecimento aprofundado e específico sobre aquele tema controvertido.

71 – Nesse sentido os precedentes *Harris v. McRae*, 100 S. Ct. 2671 (1980); *Maher v. Roe*, 432 U.S. 464, 271 (1977); *San Antonio Independent School Dist. v. Rodriguez*, 411 U.S. 1, 29 (1973); *Dandridge v. Williams*, 397 U.S. 471 (1970).

72 – Sobre esse tópico, ver a nota do comitê de redação da *Harvard Law Review*, intitulada “The California Rent-a-Judge Experiment: Constitutional and Policy Considerations of Pay-as-You-Go Courts”, 94 *Harvard Law Review* 1592-1625 (1981).

73 – Nesse sentido, LIMA FILHO, Francisco das Chagas. *Acesso à justiça e os mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris Ed., 2003, p. 246.

São de duas espécies os argumentos esgrimidos a favor do movimento das ADR, uma de natureza quantitativa, outra de natureza qualitativa.

O argumento de natureza **quantitativa** é o mais invocado. Segundo ele, a ADR deveria ser incentivada porque é uma maneira mais eficiente de solução das disputas, de menor custo e muito mais rápida. Invocando-se a experiência inglesa, desde 1999 (quando entraram em vigor as reformas introduzidas pelo novo “código de processo civil” (*Civil Procedure Rules – CPR*, que estimula o uso dos meios alternativos de resolução de conflitos bem como o uso de procedimentos sumários para causas de menor valor) e até 2010, a maior utilização das ADR acarretou a diminuição de 21% do volume de causas judicializadas⁷⁴.

O segundo argumento, “**qualitativo**”, parte de uma abordagem segundo a qual a ADR possibilita uma maior participação das partes no desenvolvimento do processo e permite a elas um maior controle sobre o resultado do processo – afinal, são elas que definem esse resultado –, bem como permite manter em sigilo certos fatos que, eventualmente, um processo regular tenderia a publicizar. Além disso, sustenta-se que a ADR oferece uma maior possibilidade de reconciliação entre as partes, garantindo uma melhor comunicação entre elas, aumentando assim a probabilidade de manutenção ou recuperação das relações interpessoais⁷⁵. Segundo esta visão, enquanto o processo judicial ordinário “olha para o passado” da relação litigiosa, a ADR “olha para o futuro”, ficando mais próxima da idéia de justiça coexistencial de que falava Cappelletti.

Uma outra e importante vantagem é a possibilidade de se alcançar soluções dificilmente alcançáveis pela via de um processo regular. Uma ilustração dessa possibilidade é dada por Neil Andrews, envolvendo uma ação de reparação de danos movida pelos genitores de uma criança falecida, cujos órgãos internos haviam sido retirados para fins de transplante, sem conhecimento e autorização dos pais. A ação fora movida contra o hospital. Após uma longa tramitação, o juiz que presidia o processo recomendou que as partes fossem submetidas a uma mediação, que resultou exitosa. As partes chegaram a um acordo que estabelecia uma indenização modesta, mas que também previa que o hospital construiria um memorial para o filho dos autores e outras crianças com as quais também havia ocorrido o mesmo, além de um formal pedido de desculpas por parte dos médicos envolvidos, e outras obrigações acessórias. Alcançou-se, assim, uma solução mais satisfatória para os pais, do que a simples transferência de um valor econômico que nem sempre representa o que as partes efetivamente buscam⁷⁶.

74 – ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 348.

75 – MENKEL-MEADOW, C. When Dispute Resolution Begets Disputes of Its Own: Conflicts Among Dispute Professionals. *UCLA Law Review*, vol. 44 (1997), p. 1871 e 1872.

76 – ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 352/353.

6.11. Críticas ao movimento das ADR

Todavia, mesmo nos Estados Unidos, onde o fenômeno surgiu há cerca de 40 anos, aparentemente já foi superada a fase de máxima expansão e a abordagem, atualmente, é mais crítica do que laudatória⁷⁷.

Alguns são mais cautelosos e moderados nas críticas, como é o caso de Mauro Cappelletti, abordando o tema em escala universal. O processualista italiano, como é sabido, foi um pioneiro ao sustentar a idéia de uma justiça *coesistenziale*, fundada mais sobre a conciliação dos espíritos e sobre a preservação das relações, do que sobre a perspectiva do *right-or-wrong* ou do tudo ou nada. O mesmo saudoso professor enquadra o movimento da ADR na terceira onda do seu conhecido projeto de acesso à justiça, revelando também a tendência de certa privatização da justiça e um maior recurso à equidade. Porém, também ele alerta para o risco de uma justiça de segunda classe, por causa da falta de garantia de independência do juiz que opera naqueles sistemas, pelo seu menor preparo técnico e pela redução das garantias processuais. Tudo isso, porém, deve servir de alerta, segundo ele, e não de desencorajamento⁷⁸.

Também Andrews, embora entendendo que os meios alternativos devem ser incentivados e produzem bons resultados, numa apreciação global, refere que há situações em que as ADR não são convenientes. É o caso, por exemplo, de quando uma das partes realmente tem um claro direito a respeito de algo – nesse caso, tal direito não deve ser “neutralizado” por meio de um acordo em que ele abra mão de tal direito. Além disso, a opção pelo processo formal deve ser usada no caso de “ilícitos graves”⁷⁹.

Já outros são mais céticos e contundentes em suas críticas. Estes costumam ressaltar dois outros motivos que contribuiriam para explicar o entusiasmo dos defensores da ADR, ainda que não abertamente sustentados por esses.

Primeiramente, haveria o interesse de liberar os órgãos regulares de justiça dos chamados *garbage cases* (casos-lixo), ou seja, daqueles casos de modesto valor econômico, escassa relevância jurídica, tendentes a serem repetitivos e pouco úteis para o progresso da ciência jurídica. Com isso, a justiça ordinária ficaria liberada para tratar dos casos mais importantes, de interesse para a elite política e econômica (*establishment*).

Em segundo lugar, haveria o desejo de frear o ativismo judicial que vinha se manifestando em certas áreas muito importantes para o *establishment*, como exemplificativamente

77 – Esta é a opinião de E. Silvestri (Osservazioni in tema di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1999, n. 1, p. 321 e ss.), ressaltando, porém, que “tudo leva a prever que, nos próximos anos, a multibilionária indústria dos métodos alternativos continuará a proliferar, pelo menos até que os consumidores se conscientizem que o produto oferecido a um preço de “hard discount” não é necessariamente o que de melhor se pode obter no mercado” (*op. cit.*, p. 323).

78 – Mauro Cappelletti, *Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement*. 56 *Modern Law Review*, 282, 288-289, 294-295 (1993).

79 – ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil – formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 355.

aquela concernente à tutela do consumidor⁸⁰. Como uma decisão proferida por um juiz togado tem muito maior potencial de alteração da realidade social, quer chamando a atenção da imprensa, quer por meio da técnica dos precedentes vinculantes, se emanada por um tribunal superior, quando se percebe que os juízes perfilham uma orientação desfavorável aos setores mais interessados na manutenção do *status quo*, a esses passa a interessar desviar tais demandas da apreciação da justiça ordinária.

Na Europa, como já assinalado, a adesão às formas de ADR é menos entusiástica do que nos Estados Unidos, em razão da consciência das peculiaridades do ambiente originário, o que significa no mínimo ser inoportuno um simples “transplante” de alguns mecanismos alternativos de solução das controvérsias.

Realmente, a premissa básica de muitos defensores das ADR consiste em ver o acordo obtido pelas partes como uma antecipação do resultado final que seria obtido por intermédio de um processo judicial, com notável economia de tempo e dinheiro. Ou seja, parte-se da ideia que o único objetivo da jurisdição seja o de compor a lide. Porém, sabe-se que este não é o único objetivo visado pela administração da justiça⁸¹. Segundo C. Dinamarco⁸², a jurisdição possui *objetivos sociais* (a pacificação das partes em conflito, mediante a aplicação de critérios de justiça), *escopos políticos* (a participação da parte interessada, atuando processualmente, na resolução da controvérsia; afirmação da autoridade do Estado; educação do cidadão relativamente aos seus direitos), além daquele *jurídico* de atuação da “vontade concreta do direito”.

Além disso, lembra E. Silvestri⁸³ que a difusão dos procedimentos de *informal justice* fez com que ressurgissem algumas preocupações que o modelo judicial clássico já havia enfrentado e resolvido. Pergunta-se, por exemplo, se a ausência de formalidades, característica de muitos procedimentos alternativos, não possa significar também ausência de garantias para a mais débil das partes em litígio. Isto porque o processo clássico e garantista pode propiciar à parte mais fraca certa proteção, ao atribuir ao juiz uma série de poderes cujo exercício teria por fim assegurar uma efetiva paridade de armas entre as partes.

O prof. Owen Fiss em seu conhecido ensaio intitulado emblematicamente “*Against Settlement*”⁸⁴ (Contra o Acordo), afirma que o encorajamento da conciliação é particularmente prejudicial no caso das controvérsias envolvendo *public law*, e que os tribunais deveriam preocupar-se em articular e implementar princípios de

80 – Nesse sentido, E. Silvestri, “*Osservazioni...*”, cit., p. 324.

81 – E. Silvestri, *op. ult. cit.*, p. 328.

82 – DINAMARCO, Cândido R. *A Instrumentalidade do Processo*. S. Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 1987, p. 206 e ss.

83 – In: La “court-annexed arbitration”: un nuovo rimedio per un vecchio problema, in: M. BESSONE (Org.), *L'attività del giudice*, cit., p. 328.

84 – 93 *Yale Law Journal* 1073 (1984). Uma tradução desse artigo foi incluída na coletânea da produção acadêmica do prof. Owen Fiss, traduzida em português e editado entre nós sob a coordenação do prof. Carlos Alberto de Salles, com o título *Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004, p. 121-145.

justiça, e não de impelir as partes a aceitar qualquer acordo apenas para pôr fim ao litígio.

Outros argumentos contrários ao uso intenso das ADR são referidos nos já citados ensaios de J. Resnik⁸⁵ e Oscar G. Chase⁸⁶, onde se referem também outros autores que são reticentes a respeito de tal movimento, por considerá-lo “politicamente conservador”, já que “se propõe reservar as cortes regulares para as controvérsias empresariais impedindo o acesso ao juiz ordinário às classes sociais mais débeis”.

Também sob o perfil da eficiência existem objeções às *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Em 1992, a *Judicial Conference*⁸⁷ encomendou à *RAND Corporation* um estudo para avaliar os efeitos das iniciativas adotadas pelos vários órgãos da justiça federal no campo da ADR. Após quatro anos de análises e pesquisas de campo, a *RAND Corporation* apresentou, em 1996, o resultado de seus estudos, que a muitos pareceu desencorajante. De fato, ainda que não sinalizasse efeitos negativos, o estudo excluiu a existência de motivos que justificassem recomendações em favor da adoção de programas de ADR no âmbito da justiça federal, porque os projetos-pilotos experimentados até então não teriam tido um grande impacto na economia de tempo e dinheiro⁸⁸.

Apesar disso, contudo, a *Judicial Conference*, baseando-se nos dados fornecidos por um estudo independente do *Federal Judicial Center*⁸⁹, reconheceu os efeitos positivos

85 – J. Resnik, *Risoluzione alternativa delle controversie e processo: uno sguardo alla situazione nordamericana*, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 51 (1997), II, p. 713 e ss.

86 – Oscar G. Chase, in: *Il problema della durata del processo civile in Italia e negli Stati Uniti*. *Rivista di Diritto processuale*, 1988, p. 940 e n. 112.

87 – Criada em 1922, a **Judicial Conference of the United States** é o órgão máximo da administração judiciária federal norte-americana. É presidido pelo Presidente da Suprema Corte e é composto por todos os presidentes (*Chief Judges*) das *Federal Court of Appeals* (13), da *Court of International Trade*, e por um *District Judge* para cada um dos 13 *Federal Circuits*, eleitos pelos seus pares para um mandato de três anos. A *Judicial Conference* desempenha suas atividades principalmente através de numerosas comissões internas (em número aproximado de 25), as quais se reúnem assiduamente. Duas vezes ao ano são realizadas sessões plenárias.

Compete a ela não somente providenciar no provimento e transferência dos servidores da justiça federal, como também resolver problemas administrativos da justiça federal, fazer recomendações ao Congresso relativamente à legislação de interesse do sistema judiciário federal, bem como preparar as regras processuais para a justiça federal. Desempenha ainda funções de orientação em matéria administrativa, relativamente aos órgãos judiciários de primeiro e segundo grau. Também é competente para aprovar o orçamento anual do sistema judiciário federal, com exceção do da Suprema Corte. Além disso, a *Conference* também tem competência disciplinar em relação aos juizes. Sobre tal órgão, consulte-se *The Oxford Companion*, cit., voc. “*Bureaucratization of the Federal Judiciary*”, p. 103 e M. C. Bassiouni, *The Judicial System of the United States: an Overview*, cit., p. 442.

88 – Sobre essa avaliação, v. G. de Palo e G. Guidi, *Risoluzione alternative delle controversie*, cit., p. 113 e ss.

89 – O **Federal Judicial Center (Centro da Justiça Federal)**, foi criado em 1967 com o propósito, dentre outros, de “*educating and training Federal judges and court personnel*” (instruir e treinar juizes federais e serventuários da justiça). O Centro organiza seminários para juizes recém-nomeados e cursos de atualização para juizes veteranos. Esse Centro também funciona como órgão de pesquisa sobre aspectos práticos da jurisdição, elaborando, por exemplo, sugestões práticas aos juizes em atividade sobre como otimizar recursos, racionalizar procedimentos, ganhar produtividade,

de alguns aspectos do programa experimental das ADR e acabou por adotar uma via intermediária: nem estender a obrigatoriedade da adoção de programas de ADR para todas as 94 cortes federais de primeira instância, nem tampouco eliminar a ADR endoprocessual. Baseado nessa orientação é que foi encaminhada e aprovada a lei sobre resolução alternativa das controvérsias (ADR) de 1998.

O *Circuit Judge* H. T. Edwards pensa ter encontrado um ponto de equilíbrio ideal entre o espaço próprio da justiça ordinária e aquele adequado às diversas ADR:

*“Some would respond that judges are generalists and yet we trust our state and federal judiciary to resolve a broad range of disputes. This argument, however, is deceptive because judges **are** specialists in resolving issues of law. Law aims to resolve disputes on the basis of rules, whereas alternative dispute resolution mechanisms turn to nonlegal values. If disputes are to be resolved by rules of law, the legal experts designated by our state and federal constitutions - that is, the judges - should resolve them. If nonlegal values are to resolve disputes, we should recognize the need for substantive expertise”⁹⁰.*

Além disso, olvida-se que nem sempre é suficiente a obtenção de um acordo para que a harmonia e concórdia entre as partes sejam definitivamente restabelecidas. Isso porque frequentemente surgem problemas e discordâncias na fase de execução do acordo. No caso norte-americano, por exemplo, costuma-se referir que muitas das atividades do lá chamado *managerial judge* (juiz-gerente ou juiz-dirigente – no sentido de juiz que se envolve efetiva e ativamente na condução do processo) são desempenhadas exatamente na fase do *post-trial* (fase subsequente ao julgamento, não ainda necessariamente em fase de execução propriamente dita)⁹¹.

Não se pode, por isso, considerar os procedimentos alternativos de resolução de controvérsias (ADR) como se fossem uma panacéia. Ao contrário, os analistas têm chamado a atenção para os seguintes aspectos:

etc. Sirva de exemplo a edição das *standardized procedures for handling mass tort cases* (trad. livre: “procedimentos padrões para direção processual de casos de responsabilidade civil de massa”), ou o *Guide to Judicial Management of Cases in ADR*, editado em 2001. Mais informações sobre o funcionamento de tal órgão podem ser obtidas na obra de M. C. Bassiouni, *The Judicial System...*, cit., p. 445, e F. E. McGovern, *Rethinking Cooperation Among Judges in Mass Tort Litigation*, *UCLA Law Review*, vol. 44 (1997), p. 1857.

90 – H. T. Edwards, *Alternative Dispute Resolution: Panacea or Anathema?*, *Harvard Law Review*, vol. 99 (1986), p. 683/684 – (tradução livre: “Alguns diriam que os juízes são generalistas e apesar disso nós atribuímos ao judiciário estadual e federal [a decisão sobre] um amplo espectro de controvérsias. Esse argumento, porém, é falho, porque os juízes são especialistas em decidir problemas jurídicos. O judiciário busca resolver litígios com base em regras, ao passo que os mecanismos alternativos de resolução de controvérsias voltam-se a valores não jurídicos. Assim, se os litígios devem ser resolvidos com base em critérios legais, [então] os especialistas jurídicos indicados pelas nossas constituições estaduais e federal – isto é, os juízes – é que deverão decidi-los. Se, ao contrário, for conveniente que os litígios sejam resolvidos mediante aplicação de valores não jurídicos, então devemos reconhecer a necessidade de conhecimento específico sobre o tema.”

91 – Sobre a questão, também E. Silvestri, *“Osservazioni in tema di strumenti alternativi...”*, cit., p. 328 e 329.

1) do ponto de vista social e filosófico, justificou-se o surgimento das ADR a partir de uma dimensão quase que idílica e utópica de justiça, onde se realça o mecanismo da “conversação-negociação” entre os interessados, em busca da resolução consensual do conflito. Acontece, porém, que as ADR – tanto quanto a justiça ordinária – encontram-se a operar no âmago de uma realidade não simples nem harmônica, mas complexa e fortemente caracterizada pela explosão da litigiosidade, animosidade e desconfianças recíprocas;

2) do ponto de vista de justiça social, algumas das suas técnicas podem contribuir para a manutenção das desigualdades socioeconômicas, quando envolvem partes econômica e socialmente desiguais⁹². Exemplo desta possibilidade nos é fornecido por M. H. Lazerson⁹³, no ensaio em que descreve o funcionamento da *Housing Court* de New York, instituída com o objetivo de resolver informalmente os conflitos entre inquilinos e locadores. Segundo este autor, o movimento dos inquilinos era fraco e desorganizado e por isto não conseguia obter melhorias substanciais de sua situação, via legislação. A composição informal dos conflitos individuais, por outro lado, não criava as condições necessárias para fazer avançar a situação global da categoria. Uma melhoria efetiva desta situação tornou-se possível somente quando a atuação mais crítica e politicamente orientada dos membros dos *Legal Services* (categoria que abrange, dentre outros, tanto os defensores públicos quanto os profissionais que se dedicam a uma advocacia *pro bono*) deslocou a arena de luta para a justiça ordinária, com todo o seu formalismo e garantismo processual. Só nessa sede o conflito social subjacente às controvérsias individuais pode eventualmente se revelar e ser levado em consideração. Em virtude da técnica do precedente, utilizada nos Estados Unidos, as decisões judiciais não só resolvem os conflitos individuais mas também estabelecem parâmetros jurídicos a serem observados nas relações sociais futuras e indeterminadas, além de orientar mudanças na legislação.

3) Além disso, a “justiça particular” naturalmente acaba seguindo a lógica e as regras de mercado. A “justiça pública”, porém, tem força, condições e competência para fundamentar suas decisões em valores diversos, desempenhando uma função mais em conformidade com os princípios constitucionais e com as expectativas dos cidadãos⁹⁴.

92 – Sobre os perigos de exploração da parte socialmente débil, v. as observações de M. Cappelletti, em *Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement*, 56 *Modern Law Review*, 282, 290 (1993), e de S. Chiarloni, *Nuovi modelli processuali*, in: G. Visintini (Org.), *Il diritto dei nuovi mondi*, p. 419.

93 – M. H. Lazerson, *In the Halls of Justice, the Only Justice Is in the Halls*, in: R. L. Abel (Ed.): *The Politics of Informal Justice*, v. 1 - *The American Experience*, p.119-160.

94 – Conforme G. Alpa, *Riti alternativi e tecniche di risoluzione stragiudiziale delle controversie di diritto civile*, in: M. BESSONE (Org.), *L'attività del giudice*, cit., p. 296/297 e, do mesmo jurista, *Il disordine legislativo, la creatività della giurisprudenza e il caso della giustizia civile*, *Politica del diritto*, a. XVII, n. 4, 1986, p. 623.

Richard Abel⁹⁵, avaliando e referendando as conclusões de um seminário sobre sistemas informais de justiça, por ele organizado nos Estados Unidos, mostrou-se bastante cético em relação a tais sistemas. Ele tem dúvidas, por exemplo, se os sistemas informais de justiça podem efetivamente ajudar a desonerar o orçamento público. Segundo ele, esses sistemas complementam – e não substituem – os sistemas ordinários de justiça. Trata-se, portanto, de um gasto adicional e não de uma efetiva alternativa mais econômica. Além disso, como o custo operacional de uma unidade de justiça informal é menor (fundamentalmente porque o pessoal que ali atua tem uma qualificação profissional mais baixa e recebe, portanto, uma remuneração menor), fatalmente o sistema tenderá a multiplicar-se, anulando, assim, as economias obtidas.

Outro aspecto evidenciado por R. Abel consiste em que os sistemas informais de justiça, ao contrário do que se possa imaginar, não diminuem, mas sim aumentam, os controles estatais sobre a sociedade. Segundo ele, esses sistemas informais, por tenderem a estar disseminados por todas as camadas sociais, tendem a abranger conflitos que de outra forma jamais seriam submetidos a um aparato estatal formal (como a polícia e as cortes de justiça). Além disso, tais sistemas não estão sujeitos a muitos daqueles controles formais que ao longo do tempo surgiram, como decorrência do aumento das garantias dos direitos dos cidadãos frente ao aparato estatal.

Um dos principais motivos de preocupação consiste no fato de que os sistemas informais de justiça tendem a tornar triviais as queixas individuais, frustrando, assim, as respostas coletivas. A mensagem oculta desse sistema, sempre segundo R. Abel, consiste em convencer o cidadão comum de que pequenos problemas sociais podem ser resolvidos dentro do próprio sistema, sem que haja necessidade de colocar em discussão as estruturas sociais básicas. Em outras palavras, cada cidadão deve estar em condições de resolver sozinho (com a ajuda do sistema) o seu problema individual, não havendo necessidade de respostas globais. Assim, esses sistemas não percebem – ou fingem não perceber – que muitos litígios individuais, na verdade, nada mais são do que concretizações atomizadas de disfunções ínsitas a certas estruturas sociais.

Desta forma, tais disfunções existentes no campo macro, tendem a se manter e a se multiplicar no campo micro. Uma justiça que vise somente a compor amigavelmente os litígios individuais corre o risco de deixar intacta e incontroversa essas estruturas. Em certas hipóteses, é necessário o exercício da autoridade formal do juiz para evidenciar a existência de conflitos sociais latentes subjacentes ao litígio individual, trazê-los à tona, discuti-los e procurar remediá-lo à luz dos princípios e valores da justiça, individual e social.

Nesse sentido, citando Jean-Pierre Bonafé-Schimitt, Bolzan de Moraes⁹⁶ refere que “a justiça deve prevalecer antes que a paz” e que “considerar a equivalência entre um acordo firmado e uma sentença proferida seria reduzir a função social da decisão

95 – R. L. Abel, “Introduction” a *The Politics of Informal Justice*, v. 1 – *The American Experience*, p. 5 e ss. E “The Contradictions of Informal Justice”, no mesmo volume, p. 307 e ss.

96 – BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *Mediação e Arbitragem – Alternativas à Jurisdição!* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 109.

jurisdicional a mera resolução de conflitos privados, o que privaria os tribunais de emitirem interpretações acerca de textos legais e a sociedade de ter a seu alcance autênticos critérios de justiça”.

Atualmente, portanto, o debate doutrinário sobre as alternativas ao processo judicial concentra-se sobre o problema de como conciliar a busca de formas procedimentais que assegurem uma justiça mais rápida e mais acessível que a ordinária, com a exigência de salvaguardar as garantias da defesa.

6.12. Considerações finais

Como se viu do presente ensaio, o movimento das *Alternative Dispute Resolution* ainda não está completamente sedimentado.

As avaliações que se fazem quanto à sua operacionalidade e aos resultados obtidos não são unânimes. Ao lado dos seus defensores encontram-se muitos críticos.

Depois de haver dirigido inúmeras críticas em relação à *informal justice*, S. Chiarloni reconhece que a situação parece “dialeticamente contraditória”, uma vez que “a justiça informal também é portadora de valores positivos: a preferência pela harmonia ao conflito; mecanismos que oferecem igualdade de acesso a muitos, em vez de custosos privilégios a poucos; mecanismos que funcionam de forma célere e econômica, permitindo aos jurisdicionados participar diretamente do processo de tomada de decisão, em vez de simplesmente entregar a solução do caso aos profissionais do direito; alternativas que buscam alcançar a justiça substancial, em vez de frustrá-la em nome das formas”.

Talvez o problema não deva ser encarado de forma maniqueísta. A questão é complexa e não exige soluções extremadas de adesão integral ou de franca repulsa. Quem sabe o mais conveniente seja identificar os setores nos quais é indispensável a intervenção de uma magistratura profissional, pública, organizada de forma independente, que opere mediante procedimentos formalizados. A esta forma de exercício de jurisdição, que necessariamente tem um custo orçamentário mais imponente, deveria ser encarregada de resolver somente os conflitos que não podem ou não devem ser solucionados mediante controles administrativos prévios (com atuação de agências regulatórias autônomas e que efetivamente se comportem como agentes da sociedade, e não como defensoras de grupos de interesses), ou mediante procedimentos de mediação⁹⁷ e de resolução alternativa de conflitos, por árbitros/mediadores não estatais. Esses outros agiriam como uma espécie de justiça complementar, alternativa, talvez “menor”, mas não necessariamente contraposta à justiça togada.

97 – O resultado das pesquisas levadas a efeito nos Estados Unidos demonstra que a mediação tem uma maior efetividade quando ambas as partes admitem uma parcial responsabilidade pelo conflito. Em circunstâncias em que há uma clara resposta do sistema para uma determinada controvérsia, onde uma parte possui nítido direito a algo, uma regular decisão judicial pode ser mais efetiva, uma vez que, nessas hipóteses, será mais difícil obter um acordo. A mediação, assim, pode ser mais apropriada naquelas situações em que as partes encontram-se no centro, estando cada uma delas disposta a fazer recíprocas concessões, diante do resultado incerto da solução jurídica da controvérsia.

Final, um dos motivos principais que pode levar um potencial usuário do sistema de justiça a procurar sistemas mais informais reside na preferência por uma justiça mais econômica e célere. Todavia, também é verdade que, muitas vezes, o fator “justiça” é mais importante do que o fator “celeridade” – e o cidadão, muitas vezes, está disposto a pagar o preço. Além do mais, “há uma razoável evidência de que as pessoas preferem mais a ‘autoridade’ à ‘informalidade’: elas querem o apoio do poder estatal para obter a reparação a que entendem ter direito, e não uma mera solução compromissória que pretenda restaurar uma paz social que nunca existiu”⁹⁸.

O fato é que a ADR não veio para substituir o processo judicial tradicional, mas sim para colocar-se como opção ao seu lado. Pode também haver uma interação, no sentido que o deslocamento momentâneo de certas causas para as técnicas de ADR acabará por diminuir o fluxo das demandas judiciais. Com uma menor carga de trabalho, os juízes tenderão a resolver mais rapidamente os processos ao seu encargo. E uma maior celeridade da justiça comum tornará novamente atraente a via judicial, chegando-se, destarte, a um novo ponto de equilíbrio⁹⁹.

Referências Bibliográficas

ABEL, Richard L. (Ed.). *The Politics of Informal Justice, v. 1 – The American Experience*. New York: Academic Press, 1982.

ABRAHAM, Henry J. *The Judicial Process – An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France*. 7ª ed. New York – Oxford: Oxford University Press, 1998.

ALPA, Guido. Riti alternativi e tecniche di risoluzione stragiudiziale delle controversie di diritto civile. In: BESSONE, Mario (Org.) *L’attività del giudice. Mediazione degli interessi e controllo delle attività*. Torino: Giappichelli, 1997.

ALPA, Guido. Il disordine legislativo, la creatività della giurisprudenza e il caso della giustizия civile. *Politica del diritto*. Ano XVII, n. 4, 1986.

ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BASSIOUNI, M. Cherif. The Judicial System of the United States, An Overview. In: PICCARDI, Nicola e GIULIANI, Alessandro (Org.). *L’ordinamento giudiziario, vol. II: Documentazione comparativa*. Rimini: Maggioli Ed., 1983.

BENDER, R., “The Stuttgart Model”, in: CAPPELLETTI, Mauro (Org.) *Access to Justice. V. II, book 2*. Milano: Giuffrè, 1979.

BIERBRAUER, G., FALKE, J. e KOCH, K.-F. Conflict and its Settlement: An Interdisciplinary Study Concerning the Legal Basis, Function and Performance of the

98 – R. L. Abel, “Introduction”, *cit.*, p. 8: “there is considerable evidence that people want authority rather than informality: they want the leverage of state power to obtain the redress they believe is theirs by right, not a compromise that purports to restore a social peace that never existed”.

99 – Pelo menos assim prevê Menkel-Meadow, *When Dispute Resolution Begets Disputes of Its Own: Conflicts Among Dispute Professionals*. 44 *UCLA Law Review* 1873 (1997).

Institution of the Schiedsmann. In: CAPPELLETTI, Mauro (Org.), *Access to Justice, v. II, book 1 (Promising Institutions)*. Milano: Giuffrè, 1978.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *Mediação e Arbitragem: Alternativas à Jurisdição!* Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999.

CADIET, Loïc. I modi alternativi di regolamento dei conflitti in Francia, fra tradizione e modernità. In: VARANO, Vincenzo. *L'Altra Giustizia*. Milano: Giuffrè, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro. Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement. *Modern Law Review*, vol. 56 (1993).

CARBONNEAU, Thomas E. L'accès a la justice aux États-Unis: vers une éthique plus humaniste a travers les leçons du droit comparé. *Revue Internationale de Droit Comparé*, ano 1988, fasc. 3.

CHASE, Oscar. Il problema della durata del processo civile in Italia e negli Stati Uniti. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1988.

CHIARLONI, Sergio. Nuovi modelli processuali. In: VISINTINI, Giovanna (Org.). *Il diritto dei nuovi mondi*. Padova: Cedam, 1994.

CHIARLONI, Sergio. Avvocature e ordinamento giudiziario. *Rassegna Forense*, 1995, n. 1-2.

CHIARLONI, Sergio. La conciliazione stragiudiziale come mezzo alternativo di risoluzione delle dispute. *Rivista di Diritto processuale*, 1996, II.

CORNU, Gérard e FOYER, Jean. *Procédure civile*. 3^a ed. Paris: P.U.F., 1996.

DAYTON, K. The Myth of Alternative Dispute Resolution in the Federal Courts. *Iowa Law Review*, vol. 76 (1991).

DENTI, Vittorio. I procedimenti non giudiziali di conciliazione come istituzioni alternative. *Rivista di Diritto Processuale*, 1980.

DE PALO, Giuseppe e GUIDI, Guido. *Risoluzione alternativa delle controversie (ADR) nelle corti federali degli Stati Uniti*. Milano: Giuffrè, 1999.

DINAMARCO, Cândido R. *A Instrumentalidade do Processo*. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 1987.

EDWARDS, H. T. Alternative Dispute Resolution: Panacea or Anathema? *Harvard Law Review*, vol. 99 (1986).

FISS, Owen. *Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade* (org. por Carlos Alberto de Salles). São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

GARNER, Bryan A. *Dictionary of Modern Legal Usage*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

GARNER, Bryan A. (Editor in Chief). *Black's Law Dictionary*. 8^a ed. Saint Paul: Thompson/West, 2004.

GOTTWALD, P. Civil Procedure Reform in Germany. *American Journal of Comparative Law*, v. 45 (1997).

GUIDE DO JUDICIAL MANAGEMENT OF CASES IN ADR. Washington: Federal Judicial Center, 2001.

GUILL, Terenia U. A Framework for Understanding and Using ADR. *Tulane Law Review*, vol. 71 (1997).

HAZARD, Geoffrey C.; JAMES, Fleming e LEUBSDORF, John. *Civil Procedure*. 4^a ed. Boston: Little, Brown and Company, 1992.

LAZERSON, Mark H. In the Halls of Justice, the Only Justice Is in the Halls. In: ABEL, Richard L. (Ed.). *The Politics of Informal Justice, v. 1 – The American Experience*. New York: Academic Press, 1982.

McGOVERN, F. E. Rethinking Cooperation Among Judges in Mass Tort Litigation. *UCLA Law Review*, vol. 44 (1977).

MENKEL-MEADOW, C. When Dispute Resolution Begets Disputes of Its Own: Conflicts Among Dispute Professionals. *UCLA Law Review*, vol. 44 (1997).

Nota do Comitê de Redação. The California Rent-a-Judge Experiment: Constitutional and Policy Considerations of Pay-as-You-Go Courts. *Harvard Law Review*, vol. 94 (1981).

MOORE, Christopher W. *O Processo de Mediação – Estratégias Práticas para a Resolução de Conflitos*. 2^a ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

OXFORD COMPANION to the Supreme Court of the United States. New York: Oxford University Press, 1992.

POSNER, Richard A. *The Federal Courts – Challenge and Reform*. 2^a ed. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1996.

RE, Edward D. Sovraccarico, lentezza, e costi del processo in U.S.A. *Rivista di Diritto Civile*, vol. XXXII, t. I, 1986.

REHNQUIST, William H. Seen in a Glass Darkly: The Future of the Federal Courts *Wisconsin Law Review*, 1993.

RESNIK, J. Managerial Judges. *Harvard Law Review*, vol. 96 (1982).

RESNIK, J. Risoluzione alternativa delle controversie e processo: uno sguardo alla situazione nordamericana. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, vol. 51 (1997).

SCHLOSSER, Peter. Alternative Dispute Resolution (uno stimolo alla riforma per l'Europa?). *Rivista di Diritto Processuale*, 1989.

SILVESTRI, Elisabetta. La “court-annexed arbitration”: un nuovo rimedio per un vecchio problema. In: BESSONE, Mario (Org.). *L'attività del giudice. Mediazione degli interessi e controllo delle attività*. Torino: Giappichelli, 1997.

SILVESTRI, Elisabetta. Osservazioni in tema di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1999.

VARANO, Vincenzo (Org.). *L'Altra Giustizia*. Milano: Giuffrè, 2007.

7

CONFLITO E O OLHAR PARA A MEDIÇÃO: PERSPECTIVAS

GENACÉIA DA SILVA ALBERTON

Desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do RS

7.1. A crise da soberania estatal, crise da jurisdição e Mediação

Refletir sobre mediação nos conduz a examinar a situação do próprio Estado no qual a mediação se realiza assim como questionar o que está subjacente ao movimento de mediação na liquidez dos tempos hipermodernos.

A palavra “crise” não é alarmismo quando lançamos nosso olhar para a realidade atual do Estado e da jurisdição. O substantivo “crise” vem do latim *crīsis, is*, “momento de decisão, de mudança súbita”, usado especialmente na área da medicina e também do grego κρίση, κς [*krīsis, eōs*], “ação ou faculdade de distinguir, decisão”, e, por extensão, “momento decisivo, difícil”, derivação do verbo grego com sentido de “separar, decidir, julgar”. Portanto, crise surge em momentos decisivos em que somos levados a tomar uma decisão, a escolher um caminho com mudança de rumos anteriores.

Nesse sentido, quando tratamos de crise da soberania dos Estados nacionais, pensamos nas ordens supranacionais em relação aos quais os Estados nacionais devem responder e a influência que organizações não governamentais exercem na cooperação de ações típicas do Estado. Nossas mazelas internas são vistas em plano globalizado. Nesse nível, até mesmo os conflitos nacionais não se reduzem ao foco do próprio Estado, mas suscita a interferência de outros Estados ou de órgãos supraestatais chamados a intervir na construção de entendimento.

Internamente há a fragmentação de ordenamentos estatais com a criação de organismos públicos não submetidos ao governo central, ficando no plano do setor público, paraestatal, não se sabendo bem a quem vão esses órgãos responder: eleitorado, comunidade, cidadão?

Embora as crises da sociedade venham a recair no Judiciário, o sistema da justiça também está à procura de novos caminhos que afastem a exclusiva verticalidade e centralização do juiz-poder, ou seja, da “soberania” do juiz. Supera-se, assim, a exclusiva “soberania” do juiz rumo à “soberania” da justiça na medida em que se fortalece a liberdade de escolha de outras formas efetivas de atendimento dos conflitos. Tenha-se presente, aqui, a repercussão da reação ao individualismo neoliberal a partir dos anos 80, em que o sentido de liberdade se apresenta mais abrangente, como possibilidade de escolha da melhor ferramenta para atingir o justo sem que, com isso, seus agentes venham a perder a neutralidade na busca de solução/resolução/atendimento às controvérsias.

Aliás, historicamente, do ponto de vista da evolução do sentido da liberdade individual, é preciso não afastar as influências de Locke, Rousseau e Hegel. Locke se preocupou com as liberdades civis, a liberdade de consciência e, por isso, enfatizou o aspecto da tolerância. Rousseau se voltou à igualdade da liberdade política de todos a quem as liberdades civis ficam subordinadas. Hegel, por sua vez, procurou reconciliar o sentido de liberdade individual e o conceito especulativo da liberdade. A essa discussão acerca da liberdade, a modernidade teve uma epistemologia centrada no sujeito que conhece e que, por meio do conhecimento, tem acesso à verdade.

Tal visão, todavia, foi superada com o movimento do círculo hermenêutico já conhecido por Schleiermacher e Dilthey, mas formulado por Heidegger e outros intelectuais das décadas de 60-80. A atenção se volta à discussão sobre a estrutura circular da compreensão visto que a elaboração da compreensão se move a partir de compreensão prévia, pressupondo-a como condição de sua possibilidade. Fala-se, aí, no horizonte da compreensão e interpretação que se dá pela linguagem. A fusão de horizontes no processo de comunicação deixa bem clara a influência da tradição na compreensão do mundo. A historicidade passa, assim, a ser parte da nossa compreensão, questão importante quando se tratar do que pode interferir no processo de mediação de conflitos.

Hans-Georg Gadamer, destacado academicamente por sua obra *Verdade e Método*, teve o mérito de recolher as contribuições de Schleiermacher, Dilthey e Heidegger, elaborando uma teoria da compreensão. Volta ao círculo hermenêutico de Heidegger, mostrando o significado do “preconceito” e dos prejuízos.

Toda essa mudança de visão de mundo, de superação do subjetivismo, do racionalismo, fazem com que autores como Habermas apontem o racionalismo como instrumento para a crítica do conhecimento e para uma auto compreensão, abandonando a consciência como critério de racionalidade. Habermas vincula o conhecimento ao vivido, ao mundo dos fatos, à facticidade e coloca o modelo da ação comunicativa como pressuposto epistemológico da racionalidade prática. Para ele, a teoria da ação comunicativa, com a análise das estruturas da ação orientada ao entendimento, se insere no plano da teoria da própria sociedade. Não há, portanto, uma metateoria, mas uma teoria da sociedade que se esforça por ampliar a racionalidade comunicativa sem recorrer à coerção.

Temos, com isso, ambiente propício aos movimentos da mediação que, a partir de 1970, vêm ocupando espaço de discussão. Não é possível, todavia, minorar a im-

portância dos movimentos de acesso à justiça que, mesmo privilegiando o espaço do processo adversarial, da decisão adjudicada pela sentença, foi importante na reflexão da questão relativa ao acesso à justiça.

Nessa perspectiva, percebendo que o acesso à justiça na visão de um Estado liberal individualista não era suficiente, Mauro Cappelletti e Bryant Grath desenvolveram pesquisa, apontando que o sentido de acesso à justiça serve para determinar o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos ou resolver os litígios. Porém, o sistema deve ser acessível a todos e produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Cappelletti e Grath, a partir desse argumento e de pesquisas realizadas na busca de ampliação do acesso à justiça, identificaram esse processo em três ondas: assistência judiciária, representação jurídica para os interesses difusos e o enfoque de acesso à justiça. Fala-se, hoje, numa quarta onda, que é a justiça de múltiplas portas, mecanismo de institucionalização sistemática dos denominados métodos alternativos de resolução de disputas, dentre eles a mediação.

Em 1948, em Nova York, já era oferecida a arbitragem. Em 1952, as cortes da Pensilvânia tiveram possibilidade de estabelecer programas de arbitragem. Mas, somente em 1976 teria ocorrido a sua sistematização e maior divulgação com o trabalho de Franck Sanders intitulado *Varieties of Dispute Processing*, a partir do qual foram desenhadas as principais linhas do fórum de múltiplas portas como proposta para melhorar a resposta do Poder Judiciário para os casos que lhe eram encaminhados. Em 1990, com o *Civil Justice Reform Act* houve ampliação do sistema.

Importa destacar que as vias conciliatórias não surgiram apenas pela crise da Justiça caracterizada pela morosidade, altos custos, burocratização, falta de informação, mas é resultado de uma resposta que tem base sociofilosófica, decorrente do movimento de superação do racionalismo iluminista, para uma hermenêutica do ser no mundo, com seus prejuízos, ultrapassando a visão de compreensão do mundo como resultado da relação sujeito e objeto. O homem no mundo passa a ser integrante horizonte de sentido. A isso se acrescenta a transformação das relações sociais “líquidas” em um Estado que se fragiliza em sua soberania.

Note-se que o próprio sentido de soberania é repensado, pois que, na lógica do mercado, a soberania não emana do povo, mas de pessoas que se apresentam não como cidadãos, mas como consumidores. As interdependências nas esferas econômicas e políticas fazem com que os Estados vão delegando algumas matérias que antes eram de sua exclusiva competência. Não há, pois, fraqueza de soberania, mas uma auto limitação no exercício do poder soberano.

Não há como atender à necessidade de “consumo” de justiça somente contando com o atuar de representantes do Estado. Por isso, se fortalece, nesse movimento sociofilosófico do agir comunicativo como caminho de entendimento. A mediação encontra espaço profícuo, pois, superada a mera relação sujeito-objeto, os mediandos encontram lugar de fala para construírem, na liquidez das relações, um espaço seguro de diálogo e de entendimento. O mediador é o agente facilitador. E a mediação se apresenta como instrumento eficaz no reatar de laços, na construção da paz possível.

7.2. Conflito como sintoma social e a mudança esperada

Quando abordamos a questão do conflito e desenvolvemos estudos na busca de ferramentas adequadas para o melhor atendimento de controvérsias, devemos admitir que estamos numa sociedade plena de riscos desde aquele que atinge grande massa populacional, envolvendo países, como os que geram desequilíbrios ecológicos como também os riscos à vulnerabilidade dos sistemas informáticos ou à saúde pública, a falta de segurança.

Esses riscos em sentido amplo fazem parte do contexto social em que convivemos e formam o substrato de instabilidade que favorece o fato de que incidentes que poderiam ser tratados com tranquilidade sejam percebidos como insuperáveis. Os bens passam a ser mais importantes do que as pessoas, a preservação do “ganhar” tende a suplantar a riqueza das relações bem vividas.

A onda da busca de pacificação social e de colocar os métodos autocompositivos suplantando o adversarial impõe ou conduz a uma mudança social. Todavia, é necessário admitir que mudança social é um desafio. Se a necessidade de mudança se faz por elementos sociais e de pensamento, encontrar a solução é um processo, pois estamos lidando com a complexidade humana.

O modelo de competitividade da sociedade de consumo tem custos sociais e o que se denomina de ampliação de acesso à justiça conduz a uma insatisfação pela inoperância do sistema adversarial tradicional binário (ganha-perde). Não há como não deteriorar as relações sociais com um procedimento judicial em que busca a adjudicação de uma sentença, visto que há vencedor e vencido com a ameaça do uso da força, pois há possibilidade de execução de sentença e mandado de cumprimento. Nesse sentido, como destaca Remi Entelman, o processo judicial pode ser visto como uma forma de violência, o que não escapou à percepção dos estudiosos do tema de resolução de conflitos, eis que se formaliza no esquema de ganhador perdedor.

O sistema jurídico visto como um progresso sobre a organização tribal afeta os vínculos sociais daqueles cujos conflitos resolvem declarando um vitorioso sobre o outro. Na perspectiva do caráter violento do método judicial justifica-se a necessidade de reduzir seu uso mediante o uso de novas técnicas.

Inevitável que, no espaço de uma realidade política, econômica e social, atuar na construção de mudança participativa que se propõe na mediação encontra freios, descrédito e exige a criação de mecanismos que apresentem resultados em nível pessoal e de sistema. Estamos lidando com a aspiração de mudança de percepção e tratamento de conflitos numa estrutura formatada pela verticalidade do poder decisório. Portanto, tornar maleável a estrutura de poder, permitindo que a escolha do melhor meio de solução de conflito para o caso em concreto ocorra pelos interessados, implica no reconhecimento de que estamos num processo de mudança que vai permitir que novas estruturas sejam formadas.

O conflito é um sintoma social, ou seja, não atinge apenas a subjetividade, mas se produz nos complexos processos coletivos que se desenvolvem em instituições, organizações, grupos, comunidades e diversas formações coletivas, legitimadas ou não,

dominantes ou minoritárias. As dimensões do conflito tendo em vista as atitudes dos envolvidos e as metas é que vão indicar as diferentes formas de atendê-lo.

De qualquer forma, o conflito não depende apenas das relações, mas das pessoas envolvidas, de como são, de como reagem aos fatos e a determinadas circunstâncias. Eis o motivo pelo qual, quando tratamos de conflito, é necessário identificar efetivamente o seu cerne, analisando os interesses em jogo. Os conflitos não são um processo linear, sendo que a resolução pode se dar em direção inesperada, dependendo da confiança que se tenha na possibilidade de um resultado exitoso. Eis o motivo pelo qual, na mediação, diferentemente do processo judicializado, não trabalhamos apenas com os conflitos manifestos, ou seja, os explícitos. Muitas vezes as sessões de mediação fazem surgir os conflitos latentes, os que não estão declarados e os emergentes que, embora conhecidos, não são alvos imediatos da resolução.

Destaque-se que cada conflito tem um potencial destrutivo pessoal e social. A relação frente a essa potencialidade é que poderá fazer com que, sem negar a situação, venhamos a lidar de forma mais adequada com o conflito, retirando da dificuldade motivação positiva para mudança pessoal.

Os conflitos podem ser de maior ou menor extensão, dependendo dos interesses em jogo e dos motivos que ensejaram a eclosão do conflito. Para cada tipo de conflito de maior ou menor amplitude quanto ao conteúdo ou pessoas envolvidas haverá estratégias diferenciadas que vão interagir, não sendo as mesmas técnicas aquelas de um conflito armado em relação a um conflito familiar ou de vizinhança. Embora o Estado tenha assumido para si a responsabilidade de resolução de conflitos, especialmente por meio do processo judicializado, a transformação do próprio Estado e das formas de observação de conflitos exigem novos caminhos, sendo a mediação um deles.

Por não haver um espaço próprio no Direito para teorizar sobre conflito para desenvolver conceitos classificatórios, Entelman faz uso de percepções não comuns à área jurídica e se refere ao conflito no seu aspecto dinâmico e estático. No plano estático, o conflito é apenas gênero da relação social. Do ponto de vista dinâmico, examina-se a sucessão de fatos no seu movimento, observadas as mudanças de tempo, e intensidade, o que geralmente tratamos como espiral do conflito, correspondente a uma progressiva escalada de ações e reações em relações conflituosas.

O conflito estático tem função pedagógica, somente para qualificar uma análise de características do conflito, para visualizar quais os elementos que podem ser identificados num momento selecionado do conflito. Ao observarmos o conflito na sua dinâmica, teremos que nos voltar às estratégias de atendimento do conflito, incluindo as habilidades comunicativas, técnicas de intervenção do mediador para condução e controle do processo de mediação.

Em relação ao conflito do ponto de vista estático, será possível identificar, entre outros elementos, os atores e objetivos que podem ser únicos ou múltiplos, visto que o conflito não se restringe ao objetivo expresso, mas também aos subjacentes ou ocultos, envolvendo interesses e emoções. Segundo Entelman, o objeto do conflito pode ser concreto, como ocorre, por exemplo, na cobrança de um débito fixado em contrato; simbólico quando o pedido representa mais do que aquilo que está expresso,

como ocorre geralmente em conflitos familiares, e o que Entelman classifica de transcendental, quando está em jogo valores, como ocorre nos conflitos em que a base está no sentimento de injustiça em relação a determinada situação, o que é comum nos conflitos de desfazimento de empresas familiares.

E, para alcançar os objetivos, as partes fazem uso do poder que detêm, poder esse entendido como conjunto de recursos disponíveis e que podem ser medidos. Entretanto, o cálculo do poder não é uma questão aritmética, mas, está na relação da disposição e utilização de recursos incluindo a vontade de utilizá-los e o custo desse uso. Assim, são pressupostos do poder a vontade de usá-lo, a disponibilidade e efetiva utilização. Portanto, não basta deter o poder, porque para que seja efetivo é preciso que o sujeito tenha os recursos, que os mesmos estejam à sua disposição, que tenha vontade de usá-los e os utilize.

O conflito será visto na sua dinâmica, observando-se, entre outros aspectos, como elementos de medição de poder a probabilidade de se obter o efeito que se busca; o número de destinatários; a escala de valores que estão envolvidos na questão litigiosa; o grau de modificabilidade que pode produzir a atuação de um dos envolvidos e o poder de influência.

Há que se admitir, como o faz Remo Entelman, que o conflito é uma região ontológica inexplorada. Na relação conflito e direito muitas vezes a prevenção é desqualificada e a atenção se volta à resolução pacífica institucionalizada e regrada, heterocompositiva. Todavia, é possível buscar a resolução de conflito sem necessariamente recorrer ao uso ou ameaça da força centralizada na figura do juiz por delegação da comunidade.

Embora a cultura privilegie o litígio, esperando que a solução do conflito se faça por alguém estranho à relação dos envolvidos, um juiz com suas prerrogativas de decidir, a mediação vê no conflito uma possibilidade de crescimento pessoal, diálogo, construção ou reconstrução das relações e laços sociais quando a resposta será alcançada pelos próprios mediandos. Cabe ao mediador apenas a condução do procedimento.

A mediação pressupõe uma (re)aproximação dos atores para que eles próprios possam construir a resposta à questão litigiosa. Apresenta-se, assim, a mediação como tratamento de conflito de menor custo tanto do ponto de vista financeiro como de tempo e de energia emocional.

Essas são algumas considerações sobre conflito que merecem atenção quando tratamos de “resolução de conflitos”. A inevitabilidade dos conflitos como relação social não inibe que, na busca de meios adequados de atendê-los, venhamos a usar a mediação como método autocompositivo sem perder o olhar para os desafios e perspectivas que qualquer alteração no processo de relação social exige.

7.3. Mediação e Resolução n. 125 do CNJ no Poder Judiciário do Rio Grande do Sul

7.3.1. Na busca do espaço possível

A Mediação no Rio Grande do Sul não é novidade como tema de discussão e proposta de trabalho. Desde 1997, na área de família do Foro Central de Porto Alegre, ha-

via um grupo de assistentes sociais que atuavam com mediação familiar no âmbito dos processos que lhes eram encaminhados. Desenvolveu-se o Projeto Mediação Familiar no Foro Central de Porto Alegre, incluindo as Varas de Família e Sucessões do Foro Central, Foros Regionais e Projeto Conciliação. A experiência, todavia, era setorizada, pois dependia da disponibilidade à proposta pelo juízo.

Organizado em 2002 pelo Dr. José Luis Bolzan de Moraes, o Núcleo de Estudos de Mediação da Escola Superior da Magistratura também se apresenta como um marco importante na história da Mediação no Rio Grande do Sul. O Núcleo procurou reunir os estudiosos do tema mediação mantendo como característica a transdisciplinariedade. Seus integrantes não pertencem apenas à área jurídica, contribuindo com seus diferentes saberes da área da psicologia, pedagogia, serviço social, sociologia. Quanto aos objetivos, o Núcleo não fica restrito ao aspecto teórico da mediação, mas também tem proposta prática: estudos, reflexão e pesquisa acerca do tema mediação e ações com repercussão social.

Com o olhar voltado à comunidade, o NEM (Núcleo de Estudos de Mediação) levou avante um Projeto de Mediação Comunitária na Lomba do Pinheiro em 2007, preparando mediadores comunitários e a estrutura básica de atendimento social, contando com a parceria do PRONACI, Secretaria da Reforma do Judiciário, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e o Instituto Cultural São Francisco de Assis por meio do Centro de Promoção da Criança e do Adolescente São Francisco de Assis (CPCA). Pela primeira vez, o Tribunal de Justiça do Estado era parceiro em atividade de pacificação social sem protagonismo, pois esse ficou com os agentes comunitários.

Comprometido com a busca e a difusão de conhecimento da mediação, o NEM, respeitando os fundamentos e objetivos da mediação, treinou facilitadores/mediadores comunitários, desenvolveu curso de qualificação e fez trabalho de acompanhamento das atividades desenvolvidas com aceitação da população atendida. Com o auxílio de agentes de mediação da própria comunidade, foi possível desenvolver um trabalho integrado com a rede local, com acesso rápido e efetivo no tratamento do conflito, favorecendo a diminuição da violência.

O Núcleo de Estudos de Mediação apresentou ainda a proposta de disseminação de Justiça Comunitária no VIII Congresso de Magistrados Estaduais realizado em Pelotas – RS, em 2009. Mantendo os encontros periódicos de estudos, o NEM tem participado de diferentes atividades envolvendo mediação, buscando a integração entre o Núcleo e os eventos do NUPEMEC, incluindo as Jornadas de Mediação do Poder Judiciário (2012/2013). Colaborou ativamente com sugestões à proposta de construção do Código de Convivência do Município de Porto Alegre em 2013.

7.3.2. Importância da Resolução n. 125 do CNJ para a mediação judicial

A Resolução n. 125/2010 do CNJ estabeleceu as regras para a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos visando a desenvolver a política pública judiciária de tratamento adequado dos conflitos, planeja implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política pública,

inclusive com a proposta de realização de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins da Resolução.

Anterior à Resolução n. 125, a Resolução n. 70/2009 do CNJ dispunha sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica do Poder Judiciário, destacando como missão a justiça e, como visão, o reconhecimento pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social. E nessa perspectiva, o atual Planejamento Estratégico do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul estabelece como missão a distribuição de justiça de modo útil e a tempo, prevendo o incremento das práticas autocompositivas de conciliação e mediação, com a necessária preparação de conciliadores e mediadores dos quais deverão fazer parte equipes multidisciplinares nas unidades jurisdicionais.

Em decorrência do planejamento estratégico do Judiciário e a Resolução n. 125 do CNJ, houve a criação do NUPEMEC (Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos) presidido pelo 1º Vice-Presidente, sendo instalada em 2011 a Central de Mediação de 1º Grau e formação de mediadores capacitados de acordo com a sistemática proposta pelo CNJ.

Todavia, isso não era suficiente para um Estado que já vinha há anos trazendo a mediação como tema de cursos e debates públicos. Formou-se, então, um Grupo de Trabalho visando à implantação da Mediação em 2º Grau, o que veio a se concretizar por meio da Resolução n. 04/2012-Órgão Especial.

Como órgão deliberativo vinculado diretamente à 1ª Vice-Presidência estão dentre as atribuições do NUPEMEC desenvolver política de tratamento adequado de conflitos; planejar ações voltadas ao cumprimento dessa política; propor a criação e a instalação de centrais de conciliação e mediação; promover a capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados servidores e mediadores assim como conciliadores; incentivar a realização de cursos e seminários, firmar convênios com entes públicos e privados.

A Mediação Judicial está em plena evolução no Estado do Rio Grande do Sul. Houve tempo em que o processo judicial era a base instrumental para a solução de conflitos. O Poder Judiciário era o espaço em que o Estado cumpria a missão de aplicar o direito ao caso concreto. Entretanto, mudaram-se os tempos, esse espaço de poder tornou-se insuficiente frente à necessidade do jurisdicionado ter uma resposta imediata às suas pretensões. Novas portas foram abertas pelo próprio Poder Judiciário, uma delas a da Mediação.

A mudança dos tempos com a incapacidade de o Estado atender adequadamente o acúmulo de demandas exigiu novos olhares, procurando encontrar outros espaços de pacificação, no âmbito do próprio Estado. Nesse sentido a Resolução n. 125 do CNJ, ao estabelecer a necessidade de implementar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), veio trazer uma regulamentação e dar base a uma experiência que, no Rio Grande do Sul, já vinha ocorrendo em Varas de Família.

Temos, no Rio Grande do Sul, CEJUSC em 1º Grau não apenas na Capital, mas também em outros municípios como Canoas, São Leopoldo, Sapiranga, Passo Fundo, Frederico Westphalen, Santa Maria, Caxias do Sul, Pelotas, Santa Cruz do Sul, São

Leopoldo além do Centro de Mediação Familiar do Foro Regional do Partenon. E também, no 2º Grau, para os processos que já foram julgados e estão em grau de recurso.

Aliado à formação de mediadores judiciais, são muitos os eventos onde a mediação tem se feito presente: Cursos de Aperfeiçoamento para Magistrados (CAM), curso de técnicas de conciliação e mediação com ênfase nos métodos autocompositivos para novos Juizes. A preocupação no acompanhamento dos mediadores, com o desenvolvimento de habilidades, a troca de experiências e o avanço no estudo do tema mediação tem levado à realização de supervisão não apenas pelo exame de relatórios e encontros presenciais, mas também com o uso do sistema em EAD. São realizadas visitas aos CEJUSCs, organizadas oficinas e planejados encontros de formação continuada com a presença de palestrantes nacionais e estrangeiros, realização de Jornadas de Mediação além de Informativos Especiais sobre Mediação e demais métodos autocompositivos com o apoio da Unidade de Imprensa do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS).

No incremento da Mediação como política pública, muitos têm sido os convênios com universidades e entidades colaboradoras, permitindo, assim, o aumento de espaço possível para a implementação da mediação como forma efetiva e adequada de atendimento de conflitos observadas as vedações legais. O trabalho realizado em equipe e a dedicação dos mediadores, supervisores, juizes coordenadores do CEJUSC, da Coordenação do NUPEMEC e apoio da administração do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul têm permitido que haja um contínuo trabalho de aperfeiçoamento das atividades dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e nas diferentes comarcas onde está sendo implantada a sistemática da Mediação. Diferentes trabalhos vêm se desenvolvendo junto à comunidade forense e aos cidadãos em geral na busca de tornar mais próxima a proposta de um Poder Judiciário com um olhar voltado para os usuários e propiciador de instrumentos de pacificação social.

7.3.3. Propostas legislativas sobre mediação: PL n. 8.046 e PL n. 7.169

Está em plena tramitação o projeto de lei do novo Código de Processo Civil (PL n. 8.046) que traz como alteração substancial para o procedimento judicial a possibilidade de mediação. Conciliadores e mediadores judiciais estão incluídos como auxiliares da justiça e, nos termos do art. 166, caberá aos tribunais criarem centros judiciários de solução consensual de conflitos, de acordo com as normas do CNJ. A criação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania está prevista no art. 8º da Resolução n. 125 do CNJ.

Para a atuação de conciliador ou de mediador, o Projeto dispõe, no art. 166, §§ 3º e 4º, que o conciliador atuará preferencialmente nos casos em que não tiver havido vínculo anterior entre as partes e o mediador nos casos em que tiver havido vínculo anterior entre as partes. Enquanto ao conciliador caberá sugerir soluções para o litígio, o mediador apenas auxiliará os interessados a compreender as questões e os interesses em conflito para que possam restabelecer a comunicação, identificar, por si, soluções consensuadas.

O PL n. 8.046, com as recentes alterações, coloca o estímulo aos métodos consensuais de solução de conflitos dentre as normas fundamentais do processo civil e não mais na parte referente aos mediadores e conciliadores como estava no texto original. Fica, portanto, afinado o projeto de reforma do Código de Processo Civil à perspectiva do CNJ de apresentar o tratamento adequado de conflitos com prioridade aos meios consensuais como política pública.

No capítulo XII sobre a audiência de instrução e julgamento, fica previsto, no art. 366, que o juiz tentará conciliar as partes, não afastando, porém, o emprego de outros métodos de solução consensuada de conflitos, como a mediação, podendo ele promover a qualquer tempo a autocomposição, preferencialmente com o auxílio de conciliadores e mediadores judiciais.

O projeto do Código de Processo Civil, embora não traga a obrigatoriedade da mediação inicial, coloca como requisitos da petição inicial dispor sobre a opção de audiência de conciliação ou de mediação. Nessa hipótese, o prazo para contestar terá início a partir da audiência de conciliação ou de mediação, ou da última sessão de conciliação, tendo se frustrado a autocomposição. E, mais, a conciliação ou mediação pode realizar-se por meios eletrônicos. Nesse aspecto, cumpre destacar que, no Rio Grande do Sul, está sendo exitosa a implantação do sistema de conciliação pré-processual virtual no CEJUSC de Pelotas, coordenado pelo Dr. Marcelo Malizia Cabral.

Nessa linha de ampliação dos recursos para a realização de sessões de mediação, o PL n. 7.169, que dispõe sobre a mediação entre particulares e composição de conflitos no âmbito da Administração Pública, estabelece, no art. 47, a possibilidade de ser feita pela internet ou outro meio de comunicação que permita a transação, sendo facultado, até mesmo à parte domiciliada no Exterior, submeter-se à mediação.

Com relação à terminologia do projeto do Código de Processo Civil, observa-se que ainda consta “audiência de conciliação e mediação”, devendo, entretanto, haver uma uniformização para “sessão”, que é a terminologia que encontramos na Resolução n. 125, que afasta o caráter adversarial do momento de encontro dos interessados na busca do entendimento.

Com relação à administração pública, o PL n. 8.046 prevê a criação de câmaras de mediação e conciliação, no mesmo sentido do previsto no art. 33 do PL n. 7.169. Quanto à vedação de serem submetidas às câmaras controvérsias que possam acarretar onerosidade excessiva para a Administração Pública (§ 4º), foi objeto de emenda substitutiva do Deputado Federal João Magalhães para supressão de onerosidade excessiva “com o intuito de garantir que a legislação em estudo não gere insegurança ou que o referido conceito implique restrição à aplicação do instituto”.

Quanto ao impedimento e suspeição, segundo o art. 148 do PL n. 8.046, aplicam-se aos conciliadores e mediadores, incluídos como auxiliares da justiça, os motivos de impedimento e de suspeição do juiz. Porém, em relação ao juiz como motivo de impedimento está o de ter sido mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como membro do Ministério Público ou prestou depoimento como testemunha, não estando incluída a causa em que tenha atuado como mediador. Pelo princípio da confidencialidade, o mediador pode ouvir privadamente uma das partes, podendo tomar

conhecimento de fato que não é do conhecimento da parte contrária, cumprindo-lhe, todavia, o sigilo. Seria mais uma hipótese de impedimento.

Entendo, assim, que, embora não haja vedação expressa, cumprirá ao juiz que atuou como mediador, envolvendo as partes cujo processo lhe venha ser distribuído, aplicar o § 1º do art. 145 que admite a possibilidade de o juiz declarar-se suspeito por motivo de foro íntimo, sem necessidade de declarar suas razões. O mesmo poderá fazê-lo se, tornando-se um mediador, o juiz aposentado deverá declarar-se suspeito para mediar a causa.

Para os conciliadores e mediadores judiciais que sejam advogados, o PL n. 8.046 veda que venham a exercer advocacia nos juízos em que exerçam suas funções. O PL n. 7.169 é omissivo em relação ao exercício, mas estabelece que o mediador fica impedido, pelo prazo de um ano, contado do término da última sessão em que atuou, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes (art. 6º).

Tanto o PL n. 7.169 (art. 13) quanto o PL n. 8.046 (art. 170) admitem a remuneração do conciliador e do mediador, de acordo com tabela a ser fixada pelo tribunal, observados os parâmetros estabelecidos pelo CNJ. O PL n. 7.169 prevê a gratuidade dos serviços do mediador dependendo da sua aceitação. Porém o projeto do Código de Processo Civil prevê a possibilidade de realização de trabalho voluntário e prevê o percentual de sessões não remuneradas que deverão ser suportadas pelas câmaras privadas de conciliação e mediação. O PL n. 8.046 também permite que o Tribunal crie quadro próprio de conciliares e mediadores a ser preenchido por concurso público de provas e títulos (art. 168, § 6º)

Os princípios da conciliação e mediação, segundo o PL n. 8.046, são independência, imparcialidade, normalização do conflito, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada. Não há explicitação sobre cada um dos princípios, impondo-se verificar o que dispõe a Resolução n. 125 e Emenda n. 1 sobre esses princípios .

O PL n. 7.169 coloca os princípios da mediação no art. 2º: imparcialidade, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade, boa-fé.

A autonomia da vontade, no PL n. 7.169, é colocada no § 1º: “Ninguém será obrigado a submeter-se a procedimento de mediação”. Portanto, no projeto sobre a mediação são incluídos como princípios o que o projeto do Código de Processo Civil não prevê: isonomia entre as partes (II), busca de consenso (VI), boa-fé (VIII).

A isso se acrescenta que, além de não termos uma sintonia nos documentos sobre mediação e procedimento da mediação sobre os princípios, não há uma efetiva identificação do que seja princípio ou orientações aplicáveis apenas às medidas auto-compositivas.

O princípio traz uma carga axiológica, motivo pelo qual exige uma atividade argumentativa uma vez que a regra apenas se aplica. Os princípios trazem a promoção de fins ideias, valores ou metas políticas. Essa, aliás, é a posição de Canaris. Para ele duas características afastariam os princípios das regras: possuírem um conteúdo axiológico explícito, não necessitando de regras para sua concretização. Por outro lado, os

princípios, diferentemente das regras, receberiam seu conteúdo de sentido por meio de um processo dialético de complementação e limitação.

Alexy, por sua vez, estabeleceu a distinção pela diferença quanto à colisão, na medida em que os princípios colidentes têm realização normativa limitada reciprocamente, enquanto que, em relação às regras, a colisão é solucionada com a declaração de invalidade de uma delas. No que se refere à diferença quanto à obrigação que instituem, as regras instituem obrigações absolutas, não superadas por normas contrapostas, e os princípios instituem obrigações que podem ser superadas ou derogadas em função de outros princípios colidentes.

Portanto, a eficácia de um princípio vai depender dos efeitos pretendidos. Com isso, qualquer regulamentação não pode ir de encontro ao princípio que norteia determinado instituto. Logo, poderíamos identificar como efetivos princípios a nortear a mediação: a autonomia da vontade das partes, visto que não poderá ninguém ser obrigado a participar do procedimento de mediação, a confidencialidade e a neutralidade do mediador que não pode demonstrar simpatia por uma ou por outra parte (medianos). Entretanto, admito que a matéria ainda tenha espaço fértil para reflexão.

Fica em aberto o que se entenderá por imparcialidade do mediador (PL n. 7.169) visto que o mediador não tem poder decisório, assim como o que se entenderá por independência (PL n. 8.046), pois o mediador é um auxiliar da justiça e, como tal, não é submetido a pressões. Se a independência é em relação à profissão de origem, isso precisaria ser esclarecido.

A normalização do conflito (PL n. 8.046) é um recurso usado na mediação, e entendendo que não deva ser colocado como um princípio, pois os envolvidos podem vir à mediação resolvidos interiormente em relação ao conflito, necessitando apenas o auxílio de mediador para ajustar pontos ainda não plenamente resolvidos.

Em relação à decisão informada (PL n. 8.046), nos termos da Emenda n. 1 da Resolução n. 125, entende-se “o dever de manter o jurisdicionado plenamente informado quanto aos seus direitos e ao contexto fático no qual está inserido”. Reconheço como uma garantia do mediando e que deve ser observada como regra procedimental.

Quanto à confidencialidade, este é princípio fundamental na mediação. O PL n. 8.046, nos §§ 1º e 2º do art. 167, estabelece que não podem ser usadas as informações produzidas durante as sessões de mediação para fim diverso, não podendo o mediador, assim como os membros de sua equipe, divulgar ou depor acerca de fatos oriundos da mediação.

Entretanto, o PL n. 7.169 tem a Seção IV apenas para tratar da confidencialidade e suas exceções, estabelecendo, no art. 31, que qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial, salvo se os pares decidirem de forma contrária, ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação. Não traz exceção, diferentemente do PL n. 7.169. Além disso, por questão de política fiscal, o § 4º dispõe que a regra da confidencialidade não afasta o dever de prestarem informações à Administração Tributária.

A oralidade e informalidade são regras de procedimento, subcategorias meramente informadoras. Podem ocorrer situações excepcionais como a mediação com

pessoas deficientes que não tenham condições de manifestação oral e não poderão ser impedidos de participar da mediação caso haja possibilidade de serem utilizados outros meios de comunicação como a língua brasileira de sinais (LIBRAS).

Quanto à boa-fé, é princípio que não se aplica apenas à mediação, mas a todo o atuar na esfera pública ou privada pois está relacionada à ética exigível nas relações.

A isonomia entre as partes, prevista no PL n. 7.169, não é próprio da mediação, pois é garantia constitucional a igualdade de tratamento. Por outro lado, não cabe colocar a busca do consenso como princípio, pois não se harmoniza com a autonomia da vontade e a inexigibilidade de resultado do procedimento. Atente-se que a mediação é exercida pela intervenção de um terceiro neutro e sem poder decisório que auxilia, como facilitador, na construção do entendimento pelos interessados envolvidos em uma controvérsia.

Essas são apenas algumas considerações que se fazem necessárias para apontar questões a serem estudadas e demonstrar as dificuldades que aqueles que atuam na área de mediação terão à frente, considerando as propostas legislativas.

Felizmente, embora, na ementa, o PL n. 7.169 use para a mediação a expressão “meio alternativo de solução de controvérsias”, no art. 1º consta: “Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio adequado de solução de controvérsias [...]”

É certo que a expressão “meio alternativo” se reporta à sigla ADR (*Alternative dispute resolution*), expressão genérica que se refere a uma modalidade de composição de controvérsia cuja eficácia tem sua base na vontade das partes e não decorre de decisão de terceiros (heterocomposição), como ocorre na arbitragem ou decisão judicial. Todavia, o avanço da mediação no Brasil, pela promulgação da Resolução n. 125 do CNJ e até mesmo o PL n. 8.046, impõe a superação de uma terminologia que apresenta carga negativa, especialmente numa proposta legislativa sobre mediação. Note-se que na Resolução n. 125 a expressão utilizada é método adequado de solução de conflitos.

Observada a autonomia de vontade, a mediação é uma possibilidade e não uma “alternativa” como meio menos eficiente. Na prevalência de atuação participativa dos interessados na construção do entendimento, é certo que o protagonismo do cidadão em termos de efeito pessoal e social é mais intenso do que a mera decisão por terceiro, quer seja árbitro ou juiz.

Tenha-se presente que essas considerações foram realizadas tendo em vista a situação dos projetos em tramitação. Poderá ainda haver alterações que venham a superar as imperfeições apontadas ou que venham tornar mais harmônicas as legislações pertinentes à conciliação e mediação.

7.4. Ainda há muito a realizar

Os anos que separam o Projeto de Mediação Familiar no Foro Central de Porto Alegre e as primeiras atividades sobre mediação iniciadas pelo Núcleo de Estudos de Mediação da Escola Superior da Magistratura, da implantação dos Centros de Conciliação e Mediação, NUPEMEC, CEJUSCs, cursos de formação, convênios, eventos, exigiram um longo caminho de estudo, de convicção acerca da mediação como instrumento de pacificação social.

A inclusão da proposta na atuação dos magistrados é um desafio. Embora superadas muitas resistências, ainda existe o imobilismo de uma visão preponderantemente utilitarista. A pergunta que se faz é qual o percentual de acordos ou qual a repercussão em relação ao número de processos em tramitação.

Em 2013, no curso de preparação aos novos juízes, houve formação em mediação e conciliação. Estamos na expectativa de acompanhamento desses magistrados que aceitem participar de pesquisa. É necessário identificar qual a repercussão dessa formação na atuação profissional ou pessoal.

É difícil admitir que a construção de entendimento e o restabelecimento de diálogo pela mediação, assim como a difusão de comunicação não violenta e da pedagogia da convivência possam não apenas melhorar relações, mas restabelecer laços e tornar a situação de conflito transformadora. Por isso, impõe-se abrir um espaço de pesquisa na área de mediação de conflitos.

A Recomendação n. 50/2014 do CNJ aponta para a continuidade no processo de abrir espaço ao movimento conciliatório, com a difusão de oficinas de parentalidade como política pública na resolução e prevenção de litígios familiares; o estímulo a que os magistrados encaminhem processos à mediação; acompanhamento da pesquisa de satisfação dos usuários; organização e acompanhamento de estágios supervisionados, o que, aliás, já é feito no Rio Grande do Sul.

Observada a Recomendação, os Coordenadores de CEJUSCs fazem parte do Comitê Permanente pela Conciliação para compartilhamento de boas práticas de administração judiciária, o que vem ao encontro de uma política de integração e cooperação em matérias de aplicação de métodos consensuais.

Entretanto, ainda resta dar voz e vez às comunidades, dar força ao crescimento de centros comunitários. A Emenda n. 1 da Resolução n. 125 do CNJ estabelece no § 2º do art. 7º que os Núcleos poderão estimular programas de mediação comunitária.

Se em cada comarca houvesse o fortalecimento de redes e criação de centros de mediação comunitária de conflitos, a atuação desses agentes de mediação faria com que eles viessem a ser atores na prevenção e minimização de conflitos com fortalecimento da cidadania e do processo inclusivo com conseqüente diminuição de violência. Isso porque a acessibilidade ou inacessibilidade a bens, e aqui se coloca o da busca de justiça como um bem, assim como a perda de sentido de pertença geram condições para que venham à tona diferentes formas de violência.

O desafio de admitir o deslocamento de poderes com a manutenção da seriedade que a atividade de mediação exige leva à confiança nos mediadores capacitados que deverão ter constante formação e acompanhamento em suas atividades. Impõe-se também um regramento para encaminhamento de eventuais desvios na aplicação da mediação para que o entusiasmo pela mediação não prejudique o próprio mediador, a quem cumpre manter a serenidade frente às mediações inexitasas. Dar espaço ao interessado para que fale e que exponha o que realmente é de seu interesse frente a uma controvérsia é um ganho que não se perde frente à não resolução imediata do conflito.

Embora tratada a mediação como técnica/procedimento, meio na busca de um fim, as habilidades do mediador devem ser constantemente desenvolvidas, o que nos

aponta para a necessidade de desenvolverem-se pesquisas que nos deem elementos para melhor atingir a proposta da mediação em situações diversas tendo em vista as características de cada contexto cultural. Por outro lado, não é possível apenas pensar nos conflitos que chegam ao conhecimento do Judiciário, mas reconhecer os conflitos que ocorrem nas relações institucionais envolvendo os próprios servidores e magistrados.

Na verticalidade das decisões internas pode estar a base para a criação de violência não expressa em litígios, mas em desequilíbrios emocionais ou físicos, sendo necessário pensar como as ferramentas da mediação e a busca mais intensa da participação, da horizontalidade, podem favorecer a pacificação das relações internas.

Há muito a realizar, e serão muitos os caminhantes a quem se confia o futuro da mediação.

Referências Bibliográficas

- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- AZEVEDO, André Gomma (Coord.). *Manual de mediação judicial*. CNJ, UNB, Secretaria de Reforma do Judiciário, Ministério da Justiça.
- BARCELLOS, Ana Paulo. Anotações preliminares sobre o conteúdo e as funções dos princípios. In: CANOTILHO, J. J. Gomes e outros (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. Lisboa-São Paulo: Almedina, IDP, Saraiva, 2013.
- BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade e ambivalência*. São Paulo: Zahar, 1999.
- _____. *Modernidade líquida*. São Paulo: Zahar, 2001.
- BARRETO, Vicente de Paula (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. São Leopoldo. Rio de Janeiro: Editora Unisinos – Renovar, 2006.
- CASSESE, Sabino. *Crise do Estado*. São Paulo: Saberes, 2010.
- CORETH, Emerich. *Questões fundamentais de hermenêutica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1973.
- ENTELMAN, Remo F. *Teoría de conflictos*. Hacia un nuevo paradigma. Barcelona: Gedisa, 2009.
- FLEIG, Mario (org.). *Psicanálise e sintoma social II*. São Leopoldo: Unisinos, 1998.
- FOUCAULT, Michel. *Hermenêutica del sujeto*. Argentina: Altamira, 2012.
- FREUND, Julien. *Il terzo, il nemico, il conflitto*. Milano: Giuffrè, 1995.
- HARBERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. 5ª ed. Madri: Taurus, 2001, vol. II.
- LEDERACH, John Paul. *Desafíos y alternativas en la construcción de la paz*. Conferencia. Centro de estudios latinoamericanos Rómulo Gallegos, Caracas, Venezuela, em 5 de agosto de 2003. Edição gráfica de Ana Cabria Mellace e Francisco Diez, Fundación Mediadores en Red.
- LEWKOWICZ, Ignacio. *Pensar sin Estado*. Buenos Aires: Paidós, [s. d. publ.].
- LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla, 2004.
- MOORE, Christopher. *O processo de mediação*. Estratégias práticas para a resolução de conflitos. 2ª ed. Porto Alegre: ARTMED, 1998.

NATÓ, Alejandro Marcelo e outros. *Mediación comunitária*. Conflictos en el escenario social urbano. Centro Internacional de Estudios sobre Democracia y Paz Social, [s. d. publ.].

RAMOS, Cesar Augusto. *As duas faces do conceito hegeliano de liberdade e a mediação da categoria do reconhecimento*. Disponível em: <<http://revistaselronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/viewFile/7521/5753ofRecognition>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

REDORTA, Josep. *Hacia um mundo deseado*. Cambo social y conflicto. Sant Salvador: Lleida, 2011.

8

TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO NO PODER JUDICIÁRIO: ANÁLISE DE CASO-REFERÊNCIA (COMARCA DE SAPIRANGA)

KÁREN RICK DANILEVICZ BERTONCELLO

Juíza de Direito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul

Esta pesquisa apresenta os resultados relacionados ao caso-referência da Comarca de Saporanga, no atendimento aos superendividados durante o período de novembro de 2007 a dezembro de 2013, nos moldes da regulamentação inserida no art. 1.040A, da Consolidação Normativa Judicial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Para tanto, impositiva a contextualização da Comarca, que é composta pelos Municípios de Saporanga, com 74.985 habitantes, Nova Hartz, com 18.346 habitantes, e Araricá, com 4.864 habitantes, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O atendimento era disponibilizado no gabinete da 2ª Vara Cível, em horário de expediente, sendo transferido ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos (CEJUSC) após a recente instalação, ocorrida em junho de 2014. O início das atividades foi precedido de reuniões em escolas noturnas e com associações da comunidade, órgãos públicos, credores em geral, demais entidades interessadas, com intuito de divulgar a existência deste serviço. A comunidade local também teve acesso a oficinas de orçamento familiar, realizadas no salão do Júri da Comarca, em parceria com a magistrada Patrícia Antunes Laydner, entes municipais, Associação das Donas de Casa, Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Ministério da Justiça, oportunidade em que profissionais das mais variadas áreas capacitaram os presentes com conhecimentos sobre economia familiar, *marketing* agressivo e consumo sustentável.

O procedimento seguiu a formatação elaborada no ano de 2006, em co-autoria com a magistrada Clarissa Costa de Lima, como prática inovadora inserida no Movi-

mento “Conciliar é Legal”, do Conselho Nacional de Justiça. No ano de 2009, a institucionalização do procedimento pelo Tribunal de Justiça do Estado, como referido acima, culminou em oferecer o atendimento amplo e inclusivo à população, com a possibilidade de renegociação das dívidas de natureza civil em geral e sem delimitação de valor. O fortalecimento do serviço foi viabilizado com a formação realizada em maio de 2013, na Escola Nacional da Magistratura, em evento promovido em conjunto com o Brasilcon, oportunizando a troca de experiência entre os magistrados dos quatro Estados que já atuam no atendimento ao tratamento do superendividado.

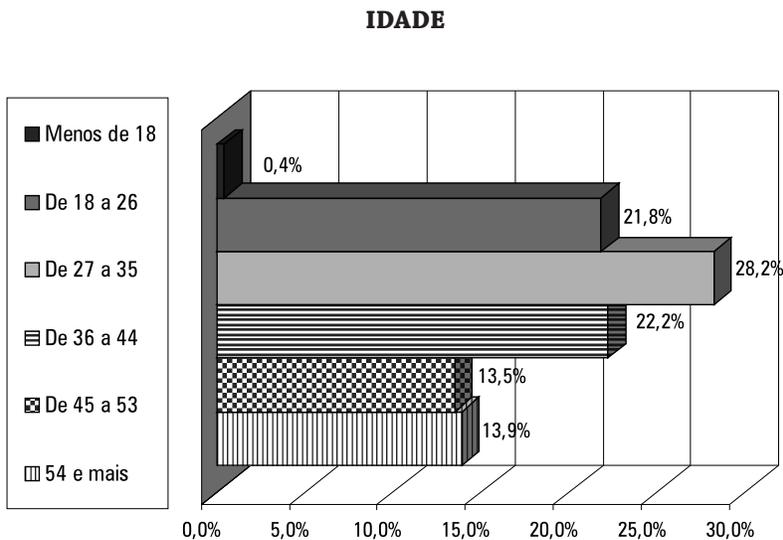
Em breves linhas, o devedor que se autodenomina superendividado, preenche o formulário-padrão, declarando o ativo e o passivo, identificando dados relacionados às despesas básicas de sobrevivência pessoal e familiar, qualificando seus credores e as características das dívidas, assim como peculiaridades do crédito obtido. A entrega do formulário é seguida da imediata designação da data da audiência de renegociação com a respectiva cientificação do devedor. As remessas das cartas – convite são feitas por *e-mail* a partir da utilização do banco de dados previamente formado junto aos credores e com cooperação entre as entidades envolvidas na execução deste atendimento. Ao longo dos anos, com a adesão desta prática por outras comarcas, no Estado do Rio Grande do Sul e em outros Estados, a exemplo do Paraná, de Pernambuco e de São Paulo, e em virtude das parcerias firmadas com os PROCONs, Defensorias Públicas, Universidades e demais órgãos de defesa do consumidor, foi possível a unificação de banco de dados e aumento do atendimento à população.

A audiência de renegociação é ato coletivo, que reúne a totalidade dos credores declarados pelo devedor-superendividado quando do preenchimento do formulário. Não obstante a ausência de condição econômica imediata do devedor em efetuar o pagamento da totalidade dos credores, todos são convidados para a audiência de renegociação, viabilizando o contato direto, a coleta das propostas de pagamento e, se for o caso, a renegociação de uma ou mais dívidas. Via de regra, a modalidade adotada nos acordos é o pagamento parcelado com montantes fixos, a retirada dos dados do devedor de cadastros de inadimplentes após o pagamento da primeira parcela, dentre outras cláusulas rotineiramente inseridas a exemplo do vencimento antecipado em caso de inadimplemento. Ponto alto da audiência de renegociação, que pode ser conduzida pelo magistrado ou pelo conciliador capacitado e sob a coordenação do Poder Judiciário, é a preservação do mínimo existencial. A ponderação sobre o montante do acordo e o impacto no orçamento familiar, bem como o compromisso em priorizar o pagamento das dívidas acordadas, é ato pedagógico a ser destacado pelo magistrado ou pelo conciliador. Ao final, os acordos são reduzidos a termo em ata, seguido das advertências, resumidamente, sobre o vencimento antecipado da dívida na hipótese de dissimulação do patrimônio, de nova incursão em superendividamento, entre outras. O acordo é homologado pelo juiz de direito.

Feitas estas breves considerações gerais sobre o procedimento, propomos a análise do caso-referência em duas partes, sendo a primeira sob o enfoque do perfil do superendividado e a segunda atinente à atuação dos credores.

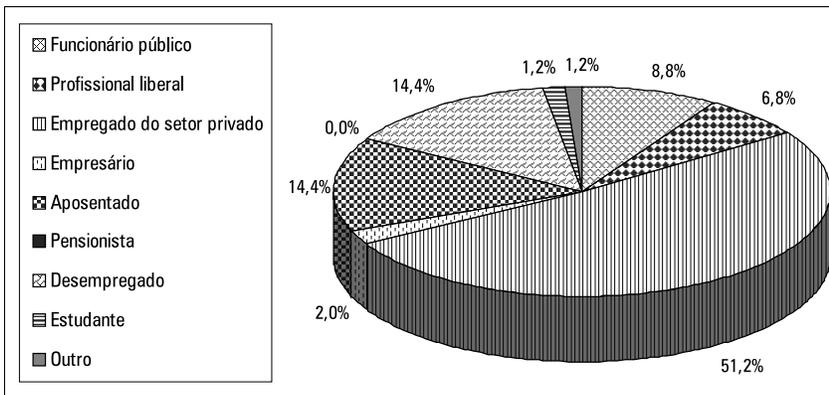
8.1. O perfil do superendividado

O público feminino foi um pouco superior em quantidade, apresentando um total de 51,8%, sobre 48,2% do masculino, mas a característica recorrente entre as mulheres era sua condição de membro responsável principal pelo provimento do lar. Tocante à idade, os superendividados apresentaram uma leve preponderância na faixa de 27 a 35 anos de idade (28,2%). Contudo, o agrupamento dos dados pode evidenciar o alto índice de superendividamento nos primeiros anos de vida profissional produtiva, no caso da faixa entre 18 a 26 anos de idade, atingindo 21,8% dos atendimentos.



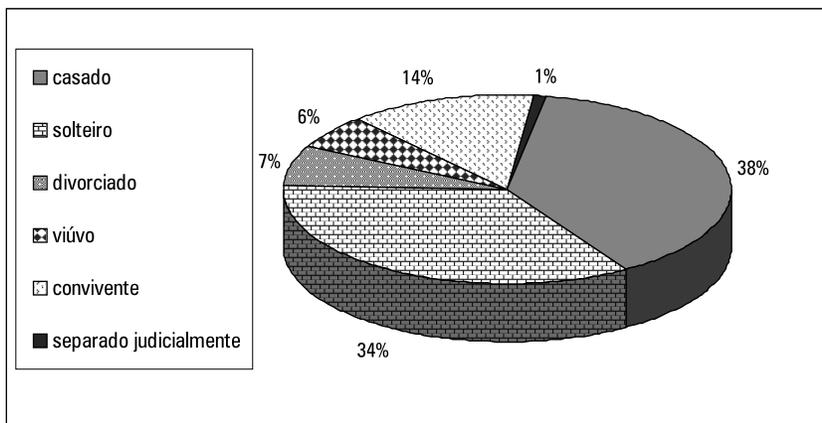
A fonte de renda confirma as peculiaridades da região calçadista, em que grande parte dos trabalhadores desenvolvem atividades no setor privado, tendo este atingido o percentual de 51,2% dos devedores. No entanto, merece destaque o índice elevado de desempregados (14,4%) e de aposentados (14,4%) que buscaram o auxílio do Poder Judiciário na renegociação das dívidas, notadamente porque é conteúdo desprovido de tutela específica no Brasil a amparar algum remédio jurídico depois da abertura do crédito ocorrida nos últimos dez anos.

QUAL SUA PRINCIPAL FONTE DE RENDA?



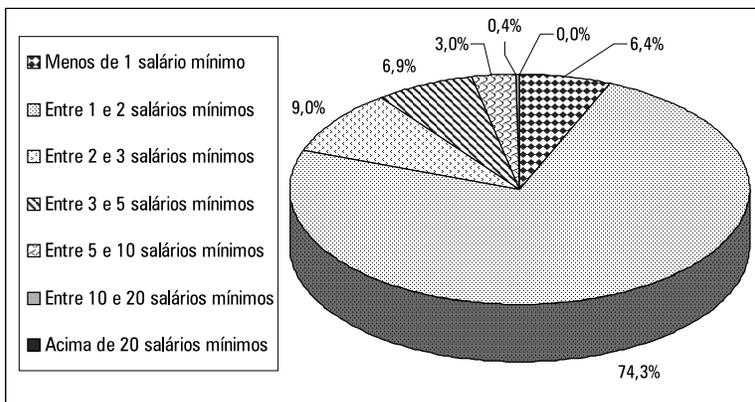
Os núcleos familiares, assim considerados os devedores casados (38,4%) e conviventes (13,6%), não apresentaram preponderância sobre as pessoas solteiras (34,4%), divorciadas (6,8%) e viúvas (6,0%), permanecendo semelhante o índice médio se somados os devedores em dois grupos. Contudo, o dado relativo à quantidade de dependentes, permite identificar que o superendividamento, na sua maior parte, não está relacionado à extensão familiar: 25,2% não possuíam dependentes; 26% possuíam apenas um dependente; 22,7% possuíam três dependentes; e 18,6% possuíam até quatro dependentes.

ESTADO CIVIL

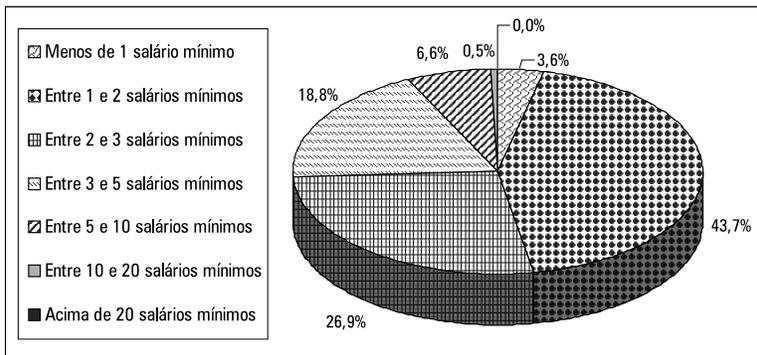


A renda média individual e a renda média familiar revelaram que a maior parte da população que utilizou o serviço percebe até dois salários mínimos, no caso da renda individual, e até três salários mínimos, para o caso da renda familiar. A esse respeito, o interessante é a classificação feita pelo Governo sobre a definição de classe média, como uniformização para a apuração do percentual de brasileiros que saíram da classe D nos últimos anos e ascenderam socialmente com o benefício também da ampliação do crédito. Segundo a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, a classe média é identificada por quem ganha, *per capita*, entre R\$ 291,00 e R\$ 1.019,00 mensais.

RENDA MÉDIA INDIVIDUAL MENSAL

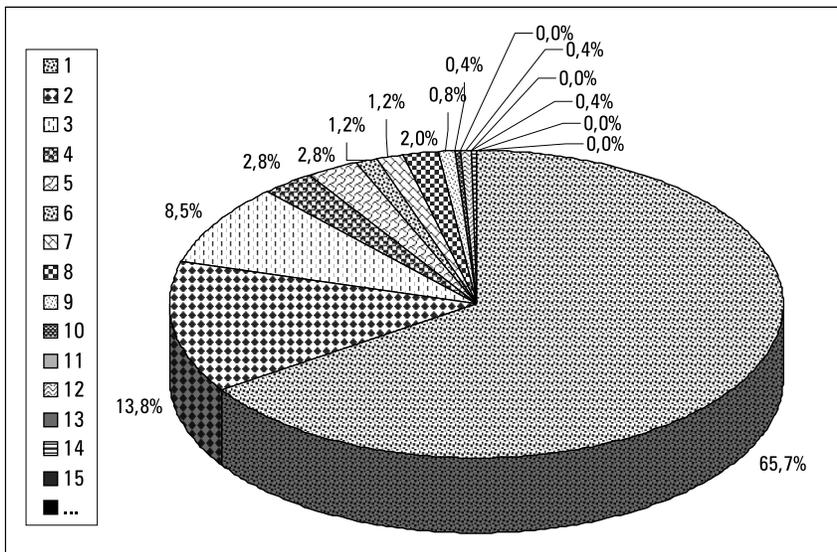


RENDA MÉDIA FAMILIAR MENSAL



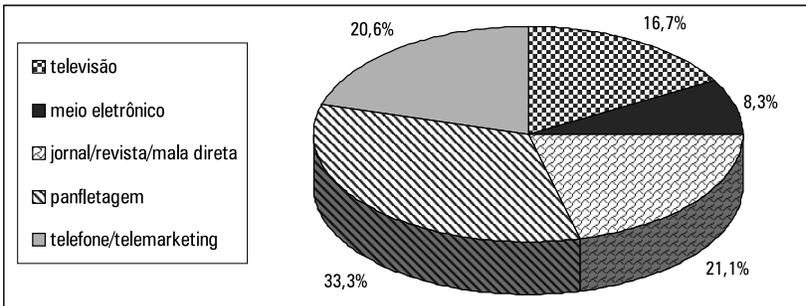
E curiosamente, os devedores declararam-se superendividados, na sua vasta maioria, em virtude de apenas um credor (65,6%), restando distante o imediato segundo índice de dois credores (13,8%). Este dado é legitimado porque quando compulsados os expedientes nos deparamos com a característica mais interessante do perfil destas dívidas: os credores são agentes financeiros.

NÚMERO DE CREDORES



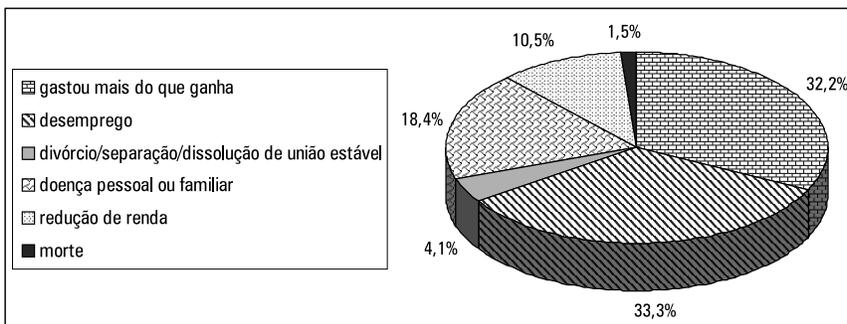
E ainda sobre a quantidade de credores, insta registrar que os expedientes individualmente tem demonstrado o grande volume de dívidas existentes com apenas um credor, mas provenientes de diversos contratos (cartão de crédito, crédito pessoal, crédito rotativo, entre outros). E alguns firmados acima da capacidade de reembolso do devedor e em detrimento do seu mínimo existencial. Por fim, o conhecimento do crédito, pelo devedor, é ilustrativo da diversificação dos meios de comunicação na atualidade e da importância da regulamentação do papel da mídia televisiva, impressa e telefônica.

TOMOU CONHECIMENTO DO CRÉDITO POR:



A causa das dívidas é identificada pela doutrina como o veículo capaz de classificar o superendividamento, com o objetivo de excluir da eventual tutela legal, para os países que a dispõem, o superendividado ativo consciente (de má-fé). Neste caso, os superendividados passivo e ativo inconsciente estariam contemplados no benefício legal. No que importa a esta pesquisa, em se tratando de procedimento voluntário, incapaz de formulação de contraditório e julgamento, o credor que eventualmente identificou a má-fé do devedor sequer oferece proposta de renegociação, não cumprindo ao Poder Judiciário a apreciação da atuação do devedor nesta fase procedimental. No entanto, a título ilustrativo da apuração das causas que motivaram a condição do superendividamento dos usuários deste serviço, interessa registrar que as causas relacionadas ao desemprego (33,3%), divórcio, separação, dissolução (4,1%), doença pessoal ou familiar (18,4%), redução de renda (10,5%) e morte (1,5%) são causas classificadas expressamente pela doutrina como de superendividamento passivo, ou seja, involuntário e decorrente de acidente da vida.

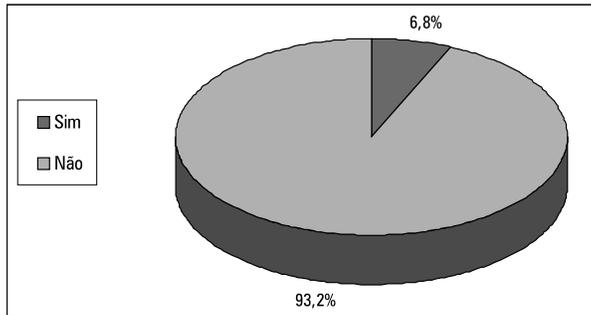
CAUSAS DAS DÍVIDAS



8.2. Sobre a atuação dos credores

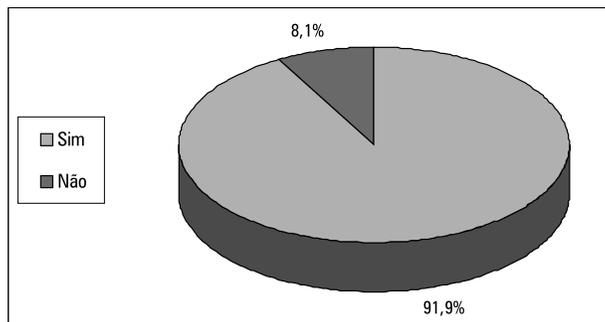
A manutenção dos devedores em cadastros de inadimplentes permanece como prática rotineira dos credores, possivelmente em vista do baixo custo gerado a estes e dos efeitos incidentes na população de baixa renda. 78% dos devedores estavam inseridos nestes cadastros quando do preenchimento do formulário e 22% estavam com seus dados “limpos”. Note-se que as dificuldades advindas da permanência em cadastros de inadimplentes não dizem apenas com a limitação do uso de novos créditos, mas com a reinserção no mercado de trabalho. E estes percentuais são confirmados se comparados aos índices de existência de processo judicial pendente, haja vista que apenas 6,8% dos devedores o possuíam.

POSSUI PROCESSO JUDICIAL PENDENTE?



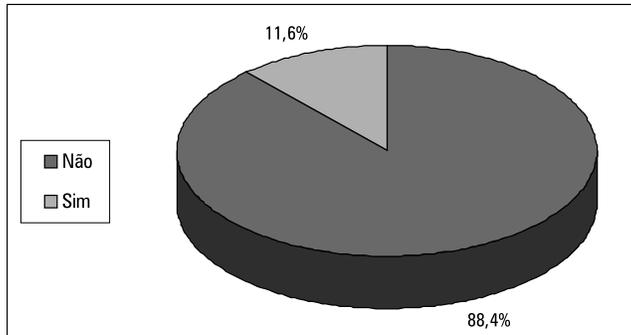
Assim como se verifica o percentual de dívidas vencidas (91,9%):

A DÍVIDA ESTÁ VENCIDA?



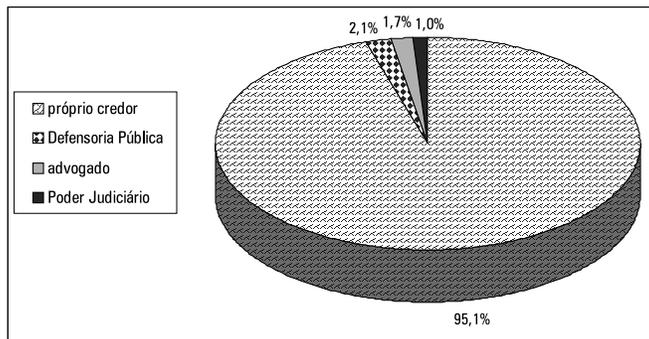
Veja-se que o percentual de empréstimos consignados foi pequeno (11,6%), mas sobre estes o índice de renegociação é quase zero, ou por política institucional dos bancos credores ou porque os encargos incidentes na proposta de renegociação não se encaixavam no orçamento do devedor.

DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO/BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO?



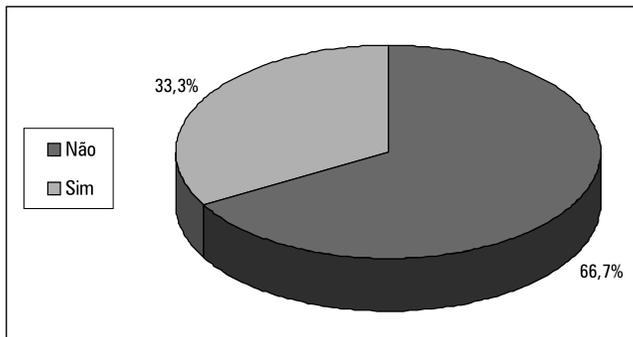
No que diz com a oportunidade deste procedimento executado pelo Poder Judiciário, verificamos que a maior parte dos devedores tentou renegociar (65,2%) e, no mais das vezes, com o próprio credor (95,1%). Com isso, se observado o percentual infra de êxito nos acordos, é inafastável a legitimação do Poder Judiciário em aproximar as partes, oferecendo prática autocompositiva de solução de conflitos como forma de pacificação social.

COMO:

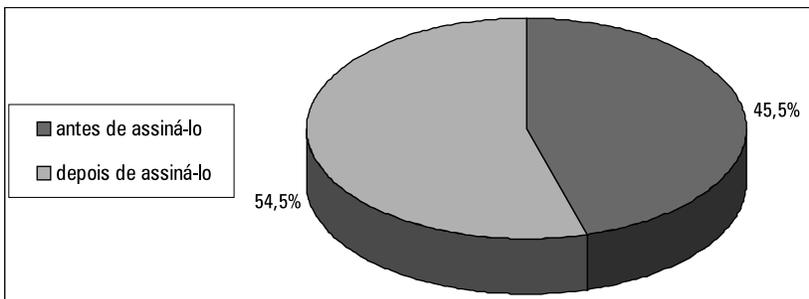


A atuação responsável dos credores também é foco de observação por meio dos parâmetros delineados na doutrina do direito comparado, notadamente porque o superendividamento não encontra como causa exclusiva a atuação de tomador de crédito. Daí por que a relevância do conhecimento se o crédito foi fornecido quando o devedor já estava cadastrado em rol de inadimplentes, sendo que 16% responderam positivamente. Ainda que relativamente baixo o índice, este dado já indicia a ausência de capacidade de reembolso do tomador de crédito na oportunidade da concessão e o conseqüente agravamento da situação de superendividamento. Outro dado ilustrativo decorre do fornecimento da cópia do contrato, como preceitua o próprio Código de Defesa do Consumidor, arts. 46 e 52, sob pena de infringência ao dever de informação clara e precisa. Mas apenas 33,3% dos superendividados declararam ter recebido o instrumento contratual, sendo que 54,5% o receberam após assiná-lo.

RECEBEU CÓPIA DO CONTRATO?

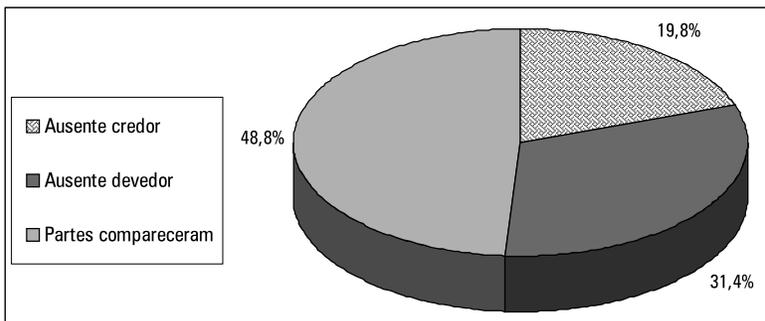


QUANDO?



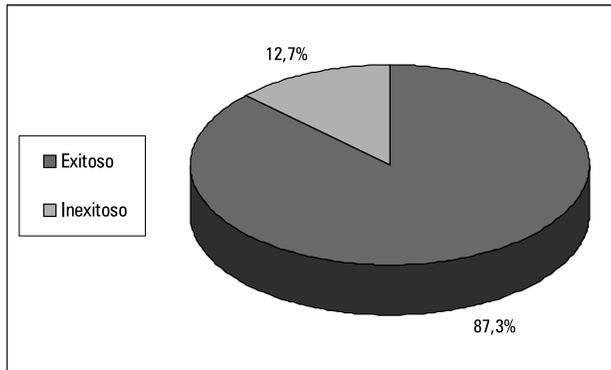
Por fim, no que diz com o comparecimento das partes, os índices de ausência do devedor (31,4%) são semelhantes às demais comarcas. E esta ausência pode ser interpretada pela dinamicidade das condições do superendividado, entre a data do preenchimento do formulário-padrão e trinta dias depois (prazo médio de realização da audiência de renegociação). A experiência também revela que o ato de se autodeclarar superendividado e comparecer à audiência coletiva com a presença de todos os credores requer o acolhimento equilibrado quando do atendimento como forma de capacitar o devedor a participar proativamente deste ato pedagógico. De outro lado, o índice de ausência dos credores (19,8%) autoriza a constatação sobre a necessidade de legislação específica no Brasil para o tratamento do superendividamento, uma vez que, em sede de procedimento voluntário, os instrumentos de tratamento ficam adstritos à política institucional de alguns credores.

COMPARECIMENTO DAS PARTES



E apenas a título ilustrativo, registramos o percentual de êxito no procedimento da Comarca de Sapiranga. Explico. Ilustrativo porque o índice é variável conforme a época do ano e a adesão dos credores de acordo com as respectivas, e já mencionadas, políticas institucionais. Nesse sentido, o percentual de 87,3% de êxito está a demonstrar a importância de elaboração de políticas públicas incentivadoras das práticas autocompositivas, mas, também, de aprovação de legislação preventiva e protetiva do superendividado.

RESULTADO DA AUDIÊNCIA



8.3. Conclusão

Em recente matéria sobre as consequências das dívidas nos núcleos familiares, mais propriamente entre os casais, foram apontadas sete causas de desagregação, identificadas como os “7 pecados financeiros a dois: 1. pressão dos modelos familiares; 2. falta de comunicação; 3. traição financeira; 4. desconfiança; 5. comodismo; 6. consumo excessivo; 7. jogo de poder”. Esta pesquisa realizada na Universidade de Kansas, EUA, com 4,5 mil casais, confirma a experiência jurisdicional diuturna presenciada em virtude das dificuldades geradas pelas dívidas no âmbito familiar, seja nas ações de separação/divórcio, ações envolvendo violência doméstica e, até mesmo, naquelas atinentes aos atos infracionais.

As conclusões preliminares estão diretamente relacionadas com a necessidade de regulamentação da concessão de crédito no País como forma de manter o acesso dos consumidores de todas as faixas de renda, mas obrigando a concretização dos deveres de informação clara e precisa, já contemplados no Código de Defesa do Consumidor, e reforçando a observância dos deveres anexos decorrentes da boa-fé, a exemplo do dever de cooperação, de lealdade e de aconselhamento. No mesmo sentido, a aprovação do Projeto de Lei do Senado – PLS n. 283, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, oferecerá medidas de prevenção e de atenuação do superendividamento do consumidor, mantendo o curso do país na modernização do mercado de consumo e ampliação do crédito responsável.

Referências Bibliográficas

- ALPA, Guido. *L'endettement*. Paris: LGDJ, 1997.
- BARCELLONA, Mario. Appunti a proposito di obbligo di rinegoziazione e gestione delle sopravvenienze. *Rivista Trimestrale Europa e Diritto Privato*, Varese, n. 3, p. 467-501, 2003.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. Breves linhas sobre o estudo comparado de procedimentos de falência dos consumidores: França, Estados Unidos da América e Anteprojeto de Lei no Brasil. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 83, São Paulo, jul.-set., 2012, p. 113-140.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. Superendividamento e dever de renegociação. In: *Superendividamento aplicado: aspectos doutrinários e experiência no Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: 2009.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz; LIMA, Clarissa Costa de. Adesão ao projeto Conciliar é Legal (CNJ): projeto-piloto “Tratamento das situações de superendividamento do consumidor”. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 63, p. 173-201, jul.-set., 2007.

BOUCARD, François. *Les obligations d’information et de conseil du banquier*. Aix – Marseilles: Presses Universitaires, 2002.

CHARDIN, Nicole. *Le contrat de consommation de crédit et l’autonomie de la volonté*. Paris: LGDJ, 1988.

FLORES, Philippe. *Surendettement des particuliers*. Fasc. 10. Paris: LexisNexis, 2011.

FRADE, Catarina; MAGALHÃES, Sara. Sobreendividamento, a outra face do crédito. In: *DIREITOS do consumidor endividado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GAULIA, Cristina Tereza. As diversas possibilidades do consumidor superendividado no plano judiciário. *Revista de direito do consumidor*, São Paulo, n. 75, p. 136-165, 2010.

GJIDARA, Sophie. *L’endettement et le droit privé*. Paris: LGDJ, 1999.

GRYNBAUM, Luc. *Le contrat contingent*. Paris: LGDJ, 2004.

KHAYAT, Danielle. *Le surendettement des menages*. Paris: PUF, 1999.

KILBORN, Jason J. Comportamentos econômicos, superendividamento; estudo comparativo da insolvência do consumidor: buscando as causas e avaliando soluções. In: *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

LAGARDE, Xavier. *L’endettement des particuliers*. Paris: Joly, 2003.

LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. Tratamento do crédito ao consumo na América Latina e superendividamento. In: *Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

LIMA, Clarissa Costa de; BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. *Superendividamento aplicado: aspectos doutrinários e experiência no Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: GZ, 2009.

MACARIO, Francesco. *Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine*. Napoli: Jovene, 1996.

MARQUES, Cláudia Lima. Algumas perguntas e respostas sobre prevenção e tratamento do superendividamento dos consumidores pessoas físicas. *Revista de direito do consumidor*, São Paulo, n. 75, p. 9-42, 2010.

_____. Boa-fé nos serviços bancários, financeiros, de crédito e securitários e o Código de Defesa do Consumidor: informação, cooperação e renegociação? *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 43, p. 215-257, jul.-set., 2002.

MARQUES, Cláudia Lima *et al.* *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. Sugestões para uma Lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 55, p. 11-52, jul.-set., 2005.

MARQUES, Cláudia Lima; LIMA, Clarissa C. de; BERTONCELLO, Káren R. Danilevicz. *Cadernos de investigação científica: prevenção e tratamento do superendividamento*. Vol. I. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

MARQUES, Cláudia Lima; WEHNER, Ulrich. Código Civil alemão muda para incluir a figura do consumidor – renasce o “Direito Civil geral e social?” *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 37, p. 271-278, jan.-mar., 2001.

MARQUES, Maria Manuel Leitão *et al.* *O endividamento dos consumidores*. Coimbra: Almedina, 2000.

MAZEAUD, Denis. *L'endettement*. Paris: LGDJ, 1997.

MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. O direito do consumidor como direito fundamental – conseqüências jurídicas de um conceito. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 43, p. 111-132, jul.-set., 2002.

PAISANT, Gilles. El tratamiento del sobreendeudamiento de los consumidores en derecho francés. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 42, p. 9-26, abr.-jun., 2002.

_____. La réforme de la procédure de traitement du surendettement par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. *Revue Trimestrielle de Droit Commercial et de Droit Économique*, Paris, v. 51, n. 4, p. 743-761, oct.-déc., 1998.

_____. La réforme de la procédure de traitement du surendettement par la loi du 1^o août 2003 sur la ville et la rénovation urbaine. *Revue Trimestrielle de Droit Commercial et de Droit Économique*, Paris, n. 4, p. 671-685, oct.-déc., 2003.

PIMONT, Sébastien. *L'économie du contrat*. Aix-en-Provence: Presses Universitaires D'Aix-Marseille, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. *Revista de direito do consumidor*, São Paulo, n. 61, p. 90-125, 2007.

_____. Mínimo existencial e direito privado: apontamento sobre algumas dimensões da possível eficácia dos direitos fundamentais sociais no âmbito das relações jurídico-privadas. *Revista trimestral de direito civil*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 53-91, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Direitos fundamentais e Justiça*, Porto Alegre, n. 1, p. 171-213, 2007.

SAUPHANOR, Nathalie. *L'influence du droit de la consommation sur le système juridique*. Paris: LGDJ, 2000.

STAUDER, Bernd. Le prêt responsable. In: *Études de droit de la consommation*. Paris: Dalloz, 2004.

TATARANO, Maria Chiara. *La rinegoziazione nei finanziamenti bancari*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

_____. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 69-78, 1990.

TRAISCI, Francesco Paolo. *Sopravvenienze contrattuali e rinegoziazione nei sistemi di civil e di comon law*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2003.

VIGNEAU, Vincent; GUILLAUME-XAVIER, Bourin; CARDINI, Cyryl. *Droit du surendettement des particuliers*, 2eme édition. Paris: LexisNexis, 2012.

9

OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: INSTRUMENTOS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E DE RACIONALIZAÇÃO DO ACESSO AOS TRIBUNAIS

MARCELO MALIZIA CABRAL

Juiz de Direito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO: 9.1. Introdução. 9.2. Enquadramento terminológico: acesso ao direito, acesso à justiça e acesso aos tribunais. 9.3. Uma proposta de política pública para a ampliação do acesso à justiça com a utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos. 9.4. Conclusões. 9.5. Bibliografia.

9.1. Introdução

A demanda do sistema de justiça brasileiro tem se apresentado significativa e crescente, realidade que não significa, necessariamente, possuem os indivíduos índice satisfatório de facilidade no acesso à justiça, estejam a levar suas pretensões ao sistema de justiça adequadamente ou mesmo que confiem e estejam satisfeitos com a eficiência do sistema de resolução de conflitos.

Ao contrário, pesquisa realizada pela Fundação Getulio Vargas demonstrou que 58,3% dos entrevistados acreditam que o acesso à justiça no Brasil é inexistente ou difícil, 78,1% que o custo do Poder Judiciário é elevado, 59,1% que o Poder Judiciário não é competente ou tem pouca competência para solucionar conflitos, 92,6% que o Judiciário resolve os conflitos de forma lenta ou muito lenta, revelando-se o índice de confiança no sistema de justiça em 5,9 pontos.

No mesmo sentido, levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com o objetivo de medir os índices de percepção social da população sobre uma série de serviços de utilidade pública, apresentou uma avaliação geral bastante

crítica da justiça, de 4,55, diante de questão que solicitava a atribuição de nota de zero a dez.

Ao lado dessa clara percepção da população de um acesso à justiça truncado e de sua repercussão negativa na avaliação da população quanto ao sistema de justiça, sua seletividade resultou desvendada por pesquisa coordenada pela socióloga Maria Tereza Sadek, demonstrando a relação direta existente entre o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos brasileiros – que considera a renda, o nível de educação e a expectativa de vida dos indivíduos em cada região do País – e o número de processos iniciados no sistema de justiça.

Após afirmar que o número de processos iniciados cresce e diminui na mesma proporção do índice de desenvolvimento humano das populações que habitam as mais diversas regiões do Brasil, circunstância que denuncia uma profunda desigualdade no acesso à justiça, a pesquisadora conclui que “qualquer proposta de reforma do Judiciário deve levar em conta que temos hoje uma Justiça muito receptiva a um certo tipo de demandas, mas pouco atenta aos pleitos da cidadania”.

Esses dados mostram-se especialmente preocupantes em um país que se apresenta como o oitavo no mundo em desigualdade social e também porque a assimetria no acesso e na utilização do sistema de justiça acentua as desigualdades econômicas e sociais.

Segundo José Renato Nalini, “*perante o Judiciário, não parece verdadeiro que todos sejam efetivamente iguais*”, porquanto vastas camadas populacionais vêm sendo singelamente excluídas da justiça convencional.

A crise do sistema de justiça brasileiro também foi descrita com singular perspicácia por Joaquim Falcão, ao afirmar que, enquanto na maioria dos países desenvolvidos a questão do acesso à justiça é focalizada como desafio de efetivar o direito das minorias, no Brasil quem não tem acesso ao sistema de justiça é a maioria da população.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos, em conferência sobre o acesso à justiça no Brasil, existe no País uma demanda suprimida por justiça, representada por legiões de indivíduos que não conhecem seus direitos ou os conhecem, mas sentem-se impotentes para reivindicá-los, o que chama de sociologia das ausências, asseverando que olhar para essa demanda é proceder-se a uma revolução democrática da justiça e conclui: “o acesso irá mudar a justiça a que se tem acesso”.

Conceição Gomes esclarece que a “crise da justiça” é um problema que atravessa muitas fronteiras e está presente em países cultural, social e economicamente muito distintos, identificando como ponto comum a longa duração dos processos, reconhecida como um dos problemas mais graves dos atuais sistemas judiciais, com custos sociais, políticos e econômicos muito elevados.

Identifica-se, assim, na atualidade, um inequívoco cenário de crise no acesso ao direito, à justiça e aos tribunais, buscando-se apresentar algumas possibilidades de ampliação do acesso à justiça e de otimização do acesso aos tribunais nas breves linhas a seguir.

9.2. Enquadramento terminológico: acesso ao direito, acesso à justiça e acesso aos tribunais

As expressões acesso ao direito, acesso à justiça e acesso aos tribunais guardam similitudes que acabam por ocasionar uma confusão entre essas figuras a ponto de se utilizarem esses termos como sinônimos.

Todavia, um estudo mais acurado dessas realidades demonstra a existência de aspectos comuns e de diferenças significativas entre as expressões em comento, identificando-se, em regra, uma linha descendente de amplitude quando se examinam as expressões acesso ao direito, acesso à justiça e acesso aos tribunais.

Em linhas gerais, a expressão acesso ao direito – mais ampla que acesso à justiça e acesso aos tribunais – está ligada ao direito de informação das pessoas para que tenham ciência e compreensão de seus direitos e possam, assim, perceber a existência de lesão a eles.

Dessa forma, com conhecimento adequado sobre o conteúdo e a extensão de um direito, seu titular pode ter acesso a ele mesmo sem a utilização do sistema formal de acesso à justiça – que inclui os meios alternativos ou adequados de resolução de conflitos – e à margem do recurso ao acesso aos tribunais.

A expressão acesso à justiça, ao seu turno, pode ser considerada aquela com mais larga utilização e cujo conteúdo sofreu as mais profundas alterações nas últimas décadas.

Com efeito, a conceituação clássica de acesso à justiça resumia este ao acesso ao Poder Judiciário – ou aos tribunais –, chegando-se mesmo a confundir essas realidades e deixando-se, por regra, os meios alternativos de resolução de conflitos à margem do conceito de acesso à justiça.

O novo conceito de acesso à justiça valoriza e fomenta a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos, comunitários e/ou estatais, tais como a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Nesse contexto é importante desapegar-se da visão de que só é possível a resolução de um conflito por um caminho exclusivo ou quando houver intervenção estatal e construir-se a ideia de que um sistema de resolução de conflitos é eficiente quando conta com instituições e procedimentos que procuram prevenir e resolver controvérsias a partir das necessidades e dos interesses das partes.

Esses mecanismos alternativos de resolução de conflitos – dentre os quais citam-se e focam-se a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem – colocam-se ao lado da tradicional jurisdição como uma opção que visa a vincular o tipo de conflito ao meio de solução apropriado, apresentando-se também como mecanismos de inclusão social, na medida em que as partes se tornam corresponsáveis pela construção de uma resolução mais adequada para suas contendas e, ainda, de pacificação social, já que um dos seus objetivos é que as partes aprendam a administrar seus conflitos por meio do diálogo.

Assentadas, assim, as realidades albergadas pelas expressões acesso ao direito e acesso à justiça, resta desvendar-se o significado emprestado pela doutrina ao termo “acesso aos tribunais”, consistente, em linhas gerais, na garantia de proteção da esfera jurídica do indivíduo sempre que se verificar ameaça ou efetivo desrespeito a uma dada posição jurídica subjetiva de vantagem ou a aflição de qualquer ofensa a interesses legalmente protegidos, por intermédio do exercício da jurisdição, por meio do processo equitativo.

9.3. Uma proposta de política pública para a ampliação do acesso à justiça com a utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos

A construção de uma proposta de política pública de resolução de conflitos principia pelo abandono da ideia de que um sistema somente é eficiente quando para cada conflito há uma intervenção jurisdicional e passa pela necessidade de se construir um sistema que conte com mecanismos de prevenção e de resolução de conflitos a partir das necessidades e dos interesses das pessoas.

Nesse novo modelo, a provocação dos tribunais, que se dá em nível inicial, passaria a ter um caráter subsidiário.

Nas palavras de José Luis Bolzan de Moraes:

“o sistema judicial só seria acionado depois de tentados outros métodos de resolução, a não ser que a questão envolvida versasse sobre direitos não disponíveis pelas partes envolvidas, ou que não seja aconselhado o tratamento judicial meramente subsidiário, ou seja, quando a provocação da jurisdição seja absolutamente necessária”.

Nesse novo modelo de sistema de resolução de conflitos, os meios alternativos – dentre os quais, a conciliação, a mediação, a arbitragem – colocam-se ao lado do processo judicial como uma opção que objetiva reduzir o custo e a demora dos procedimentos, estimular a participação da comunidade na resolução dos conflitos e facilitar o acesso à solução do conflito, descongestionando, ainda, os tribunais.

Para Petrônio Calmon, considerando a crise da justiça e a eficiência própria das soluções autocompositivas, embora seus mecanismos mais eficientes sejam eminentemente uma atividade privada, é imprescindível que o Estado adote medidas de incentivo à sua realização, promovendo uma política pública de incentivo à utilização em larga escala dos mecanismos para a obtenção da autocomposição.

Um novo modelo de sistema de justiça deve resultar, de um lado, de uma correta perspectivação dos movimentos ligados à resolução alternativa de litígios e aos mecanismos da justiça informal ou alternativa e, por outro, decorre da consagração de novas formas de procedimentos dentro dos modelos tradicionais, muito em especial quando não há, ou é baixa a intensidade do litígio, incentivando uma multiplicidade de instâncias de justiça, traduzida na coexistência de diversos modelos de pacificação social, mas reservando imperiosamente aos tribunais a litigância nuclear.

Nesse mesmo caminho, comentando os resultados positivos das experiências conciliatórias realizadas pelo Poder Judiciário em razão do programa “Conciliar é Legal”, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça, sua então presidente, Ministra Ellen Gracie Northfleet, afirmou:

“Uma Justiça mais acessível, efetiva, simples e informal é o que deseja a população brasileira. A adoção da conciliação tem se revelado fórmula hábil para atender a esse anseio, como revelam os exemplos acima. É indispensável divulgar a existência de uma maneira nova de resolver as querelas. Sentar para conversar, antes ou depois de proposta uma ação judicial, pode fazer toda a diferença”.

Eugênio Facchini Neto, após examinar os argumentos favoráveis e contrários aos meios alternativos de resolução de conflitos, preconiza ser a questão complexa e não exigir soluções extremadas de adesão integral ou de franca repulsa, sugerindo ser mais conveniente identificar os setores nos quais é indispensável a intervenção de uma magistratura profissional, pública, organizada de forma independente, que opere mediante procedimentos formalizados.

Segundo o doutrinador, esta forma de exercício de jurisdição, que necessariamente tem um custo orçamentário mais imponente, deveria ser encarregada de resolver somente os conflitos que não podem ou não devem ser solucionados mediante controles administrativos prévios (com atuação de agências regulatórias autônomas e que efetivamente se comportem como agentes da sociedade, e não como defensoras de grupos de interesses), ou mediante procedimentos de mediação e de resolução alternativa de conflitos, por árbitros/mediadores não estatais. Esses outros agiriam como uma espécie de justiça complementar, alternativa, talvez “menor”, mas não necessariamente contraposta à justiça togada.

A seguir, complementa, asseverando que os meios alternativos não pretendem substituir os tribunais, mas sim colocar-se como opção ao seu lado, podendo haver um deslocamento momentâneo de determinadas causas para a resolução por meios alternativos, diminuindo o fluxo das demandas judiciais.

Apregoa-se, igualmente, que a eficiência de um sistema de resolução de conflitos depende da existência de numerosas instituições e procedimentos que permitam prevenir e solucionar a maior parte das controvérsias com o menor custo possível, partindo das necessidades e interesses das partes.

A exemplo do que ocorre em Costa Rica, os meios alternativos de resolução de conflitos poderiam ser desenvolvidos pelo Estado e/ou por particulares, individualmente ou reunidos em entidades especializadas, operando a título gratuito ou oneroso, sendo que todas as atividades privadas poderiam ser controladas pelo Ministério da Justiça e as públicas não judiciais por ele geridas.

Examinando os modelos de reformas propostos aos sistemas de justiça no mundo, Conceição Gomes aponta a tendência de propagação de um grupo de reformas que prevê a elaboração de alternativas ao modelo centrado nos tribunais judiciais,

desenvolvendo-se um amplo processo de desjudicialização de determinadas condutas e determinados conflitos que, em regra, são transferidos para outras instituições da administração pública ou para instituições extrajudiciais de resolução de conflitos a criar ou já existentes na comunidade que substituam ou complementem, em áreas determinadas, a administração tradicional da justiça, tornando-a, em geral, mais rápida, barata e acessível.

De outra parte, a informação dos cidadãos sobre o funcionamento dos meios alternativos de resolução de conflitos afigura-se imprescindível à sua propagação e à criação da possibilidade de escolha.

A valorização dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos exigiria a construção de uma política pública nacional de acesso à justiça e resolução de conflitos, com a realização de informação à população sobre esses temas e também com a oferta e o incentivo à resolução de conflitos por meios alternativos, colocando-se os tribunais em posição de retaguarda.

Incumbir-se-ia, deste modo, o Ministério da Justiça da realização dessa política pública para a esfera não judicial, valorizando a informação da população sobre seus direitos e deveres, bem como sobre a utilização dos meios autocompositivos de resolução de conflitos.

Igualmente, a oferta desses serviços públicos integrada a outros serviços já ofertados à comunidade, com a capilarização necessária, haveria de ser realizada pelo Poder Executivo e também poderia sê-lo por instituições privadas.

Essa cultura não adjudicatória de solução de conflitos também haveria de ser desenvolvida e fomentada no âmbito do Poder Judiciário, incumbindo ao Conselho Nacional de Justiça a realização dessas ações, pois integrantes da política pública de administração da justiça afeta a esse organismo.

Enfim, uma nova concepção de acesso à justiça – com a valorização e a inclusão dos meios alternativos de resolução de conflitos – não depende apenas de reformas no Poder Judiciário, mas de um pacto social a esse fim.

Por meio dessa política pública de pacificação social, poder-se-ia ofertar esses serviços de mediação e conciliação a custos bem inferiores aos necessários à litigação perante os tribunais ou mesmo suprimir as despesas para as pessoas que participassem do processo de mediação ou conciliação prévia ou incidental.

Com isto, diante da possibilidade de resolução de um conflito e da satisfação de uma pretensão em um tempo reduzido e com um custo sensivelmente inferior ao processo judicial ou mesmo sem custo, as pessoas poderiam ser estimuladas a acorrer a esses mecanismos autocompositivos.

Não apenas a iniciativa privada – a custos reduzidos –, mas também o Estado, por meio de seus Poderes Executivo e Judiciário, poderiam ofertar serviços de mediação e conciliação à população, gratuitamente.

Uma política pública de pacificação social e de resolução de conflitos por meios autocompositivos poderia incluir serviços de resolução de conflitos nos bairros, bem próximo do local em que estão os interessados.

Esses serviços, se dependentes do pagamento de despesas, poderiam ser gratuitos aos que demonstrassem a situação de carenciados e onerosos aos que não estives-

sem nesse lugar – mas com custo bem inferior ao que seria cobrado para a apresentação da reclamação na via judicial – atraindo um número considerável de conflitos à intervenção desses serviços, que poderiam ser prestados na mesma estrutura já existente à prestação de outros serviços públicos nas comunidades, como aqueles da área social, educacional, cultural, esportiva, de saúde, etc.

Não se descarta, ainda, a possibilidade de se estabelecer a obrigatoriedade da utilização dos meios autocompositivos nalgumas espécies de conflitos como requisito ao recurso aos tribunais.

A utilização da arbitragem, de outra parte, poderia ser estimulada se oferecida a custos reduzidos – ou até mesmo com isenção de despesas – em comparação ao gasto necessário à utilização da jurisdição para aqueles casos em que a autocomposição fosse inexistosa.

Poder-se-iam, a tanto, criar câmaras de arbitragem públicas e privadas para a oferta desses serviços para a resolução de conflitos incidentes sobre direitos disponíveis, modo a filtrar o acesso à jurisdição, elegendo-se determinadas demandas para sua incidência, seja por critérios de matéria, de valor ou mesmo para o acolhimento das demandas de massa e para aquelas que não revelem alto grau de litigiosidade.

Essa atividade de arbitragem, ainda que a custos reduzidos ou mesmo suprimidos, poderá se revelar menos onerosa que a jurisdição, mesmo quando paga pelo usuário.

Essas medidas de informação, da disseminação e o induzimento ou mesmo a obrigatoriedade da utilização de serviços de autocomposição de conflitos e de arbitragem, poderiam ter o condão de fomentar a utilização desses serviços de pacificação social, ampliando o acesso à justiça, porque mais informais, próximos física e culturalmente das comunidades, mais rápidos e menos burocráticos, deixando-se a utilização da jurisdição em posição de retaguarda.

9.4. Conclusões

1 – Há uma confusão conceitual, na atualidade, envolvendo o acesso aos tribunais, o acesso à justiça e o acesso ao direito.

No caso brasileiro, tanto a doutrina como a prática social confundem o que se pode entender por acesso aos tribunais, acesso à justiça e acesso ao direito, resumindo essas categorias a uma única: acesso ao Poder Judiciário.

2 – Para a maioria da sociedade brasileira, o acesso à justiça é inexistente ou difícil, o Poder Judiciário não é competente ou tem pouca competência para solucionar conflitos, além de ter custo elevado e ser lento, o que se afigura suficiente ao diagnóstico de uma crise no acesso à justiça no Brasil.

3 – As expressões acesso ao direito, acesso à justiça e acesso aos tribunais guardam uma linha descendente de amplitude.

A garantia de acesso ao direito está relacionada ao direito de informação sobre o conteúdo e a extensão de direitos e deveres, possibilitando seu exercício mesmo sem a utilização do sistema formal de acesso à justiça.

A garantia de acesso à justiça compreende o acesso a meios alternativos de resolução de conflitos, comunitários e/ou estatais, tais como a conciliação, a mediação e a arbitragem, dentre outros, em caráter complementar ao recurso à jurisdição estatal.

A garantia de acesso aos tribunais, por fim, traduz-se na possibilidade de acesso a uma instituição capaz de oferecer a solução jurídica a um conflito, a que se deve chegar em prazo razoável e por meio de um procedimento justo, adequado e equitativo.

4 – A construção de um novo conceito de acesso à justiça principia por privilegiar a dimensão prestacional deste direito fundamental, reclamando a construção e a execução de uma política pública nacional de acesso à justiça que priorize e valorize os meios alternativos de resolução de conflitos.

5 – A criação de um sistema descentralizado, acessível, informal e desburocratizado de resolução de conflitos, com recurso a meios alternativos e complementares à jurisdição, focado na conciliação, na mediação e na arbitragem, seja por meio de serviços ofertados exclusivamente pelo Estado, seja com recurso a ações de iniciativa da sociedade civil, deve orientar uma nova concepção de acesso à justiça que inclua, ainda, a oferta de informação à população sobre o conteúdo e a extensão de seus direitos e deveres.

6 – A cultura da utilização do Poder Judiciário como instrumento de retaguarda para a resolução de conflitos também há de ser desenvolvida, o que reclama a desjudicialização de procedimentos, o desestímulo aos litigantes habituais no acesso direto à jurisdição e a adoção de um sistema de resolução de conflitos que privilegie a utilização da conciliação, da mediação e da arbitragem, com a indução ou mesmo a imposição de sua utilização em alguns casos, medidas que não afrontam o direito de acesso aos tribunais, concebidos, então, como *ultima ratio* do sistema de oferta de justiça e de pacificação social.

Referências

BERIZONCE, Roberto O. Algunos obstáculos al acceso a la justicia. In: *Revista dos Tribunais*, v. 68, p. 67-85. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

CALMON, Petrônio. *Fundamentos da Mediação e da Conciliação*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

DUARTE, Ronnie Preuss. *Garantia de acesso à justiça: os direitos processuais fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

FALCÃO, Joaquim. Acesso à justiça: diagnóstico e tratamento. In: *Justiça: promessa e realidade: o acesso à justiça em países ibero-americanos*. Organização da Associação dos Magistrados Brasileiros, AMB. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

FONSECA, Guilherme da. Administração da Justiça, Tribunais, Sistemas Alternativos. In: *Revista do Ministério Público*, ano 20, n. 80, p. 67-74. Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 1999.

FÓRUM DE ENTIDADES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. *Brasil é oitavo país em desigualdade social, diz pesquisa*. Disponível em: <http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=288&Itemid=1>. Acesso em: 20 mar. 2010.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Relatório ICJ/Brasil*. Disponível em: <<http://www.direitogv.com.br/default.aspx?PagId=HTICVQTP&ID=267>>. Acesso em: 28 abr. 2010.

GOMES, Conceição. *O tempo dos tribunais: um estudo sobre a morosidade da Justiça*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Sistema de Indicadores de Percepção Social – Justiça*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6141&Itemid=2>. Acesso em: 5 jan. 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito (nota introdutória)*. Revista dos Tribunais, vol. 888, p. 9-36. São Paulo, 2009.

MARQUES, Alberto Carneiro. *Perspectivas do processo coletivo no movimento de universalização do acesso à justiça*. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

MATOS, José Igreja. *Um Modelo de Juiz para o Processo Civil Actual*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999.

NALINI, José Renato. *O juiz e o acesso à justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

NETO, Adolfo Braga. Aspectos relevantes sobre mediação de conflitos. *Revista de Arbitragem e Mediação*, ano 4, n. 15, p. 85-101, 2007.

NETO, Eugênio Facchini. A outra justiça: ensaio de direito comparado sobre os meios alternativos de resolução de conflitos. *Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul*, ano 36, n. 115, 2009, p. 85-117.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Conversar faz a diferença*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/portal/images/programas/movimento-pela-conciliacao/conversar_faz_diferenca.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2011.

SADEK, Maria Tereza; ARAÚJO, José Renato de Campos; LIMA, Fernão Dias de. O Judiciário e a prestação de justiça. In: *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SALES, Lilia Maria de Moraes; RABELO, Cilana de Moraes Soares. Meios consensuais de solução de conflitos – instrumentos de democracia. *Revista de Informação Legislativa*, ano 46, n. 182, p. 75-88. Brasília, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____; FERREIRA, Pedro Lopes; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o Caso Português*. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

_____; VAN DÚNEN, José Octávio Serra (Orgs.). *Luanda e Justiça: pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Volume I. *Sociedade e Estado em construção: desafios do direito e da democracia em Angola*. Coimbra: Almedina, 2012.

10

A GESTÃO DO GABINETE DO MAGISTRADO

NEY WIEDEMANN NETO

Desembargador no TJRS, Mestre em Poder Judiciário, 2009, FGV Direito Rio,
Professor de direito em cursos de graduação e pós-graduação

10.1. Introdução

A administração judiciária é atividade-meio de relevância para a prestação jurisdicional, sendo esta última a atividade-fim da qual a sociedade reclama por maior celeridade e por mais qualidade. Assim, importante sejam analisadas as ações do magistrado como gestor de pessoas, dos seus processos de trabalho e dos recursos materiais e tecnológicos de que dispõe, visando à melhoria dos resultados de produtividade e de qualidade esperados pela sociedade, na sua prestação jurisdicional.

Para esse efeito, há que ser estruturada a gestão do gabinete para viabilizar a melhor prestação jurisdicional como função da Administração Pública, norteadas pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Igualmente, impõe-se que o modelo de gestão de gabinetes seja feito à luz da Ciência da Administração e consoante os quatro pilares básicos a serem analisados, a saber, os pilares do planejamento, da organização, da liderança e do controle.

10.2. Os aspectos administrativos

O magistrado, para prestar a jurisdição, depende de uma estrutura de recursos humanos e materiais que darão suporte e sustentação a sua atividade-fim. Por essa razão, compete ao magistrado praticar atos de gestão para obter o melhor desempenho dessa estrutura, agindo como administrador da própria prestação jurisdicional.

Em sendo o magistrado um agente político que pratica atos de gestão, está sujeito à observância dos princípios norteadores da administração pública, especialmente aqueles insculpidos no art. 37 da CF: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Daí a relevância de o magistrado estudar esses princípios e procurar pautar a sua conduta profissional conforme os seus ditames. Esse fundamento constitucional está na base de sustentação de todas as ações de gestão a serem praticadas, que não poderão dele se afastar.

Por oportuno, cabível explicitar o conteúdo desses princípios e sua aplicação à atuação judiciária, uma vez que definem padrões que devem pautar todos os atos administrativos.

a) O princípio da legalidade: constitui garantia para a coletividade de que para todo ato administrativo deverá ser observada a lei. Premissa maior desse princípio é que a vontade da administração é decorrente da lei, ou seja, o administrador público só pode fazer o que a lei permite. Existe uma verdadeira submissão aos preceitos legais que restringem o exercício de direitos em benefício da coletividade.

b) O princípio da impessoalidade: o administrador público deve sempre agir nos estritos interesses da Administração, ou seja, da coletividade e na forma da lei, jamais para sua autopromoção, do partido ou grupo a que pertença.

c) O princípio da moralidade: está ligado à noção de uma boa administração, para diferenciar, no ato administrativo, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno.

d) O princípio da publicidade: forma de controle da Administração Pública pela comunidade. Por meio dele é assegurada a transparência e o conhecimento de todos os atos administrativos.

e) O princípio da eficiência: deriva do próprio dever de eficiência do administrador público, cujo desempenho é passível de avaliação. A própria ideia de aprimorar a gestão do gabinete do magistrado vai ao encontro desse princípio, no afã de se obter a melhor equação entre os custos da atividade jurisdicional e os resultados que ela poderá proporcionar à coletividade que dela depende.

10.3. As funções da Administração Pública

Segundo ensina Richard L. Daft¹, a Administração é “o alcance de metas organizacionais de maneira eficaz e eficiente por meio de planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais”. Assim, há que se focar a atividade de gestão do magistrado nas quatro funções administrativas referidas: o planejamento, a organização, a liderança e o controle. O bom uso dessas ferramentas poderá melhorar a prestação jurisdicional.

1 – DAFT, Richard L. *Administração*. Tradução de Robert Brian Taylor. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005, p. 5.

10.3.1. O planejamento das atividades

Novamente citando Richard L. Daft², planejamento é:

“a função administrativa envolvida com a definição de metas para o desempenho organizacional futuro e com a decisão sobre tarefas e o uso dos recursos necessários para alcançá-las”.

A atuação do magistrado ao planejar o trabalho do seu gabinete está associada à função jurisdicional. Consiste, principalmente, em estabelecer metas junto com a sua equipe para o julgamento dos processos que lhe são afetos.

O gabinete trabalha o tempo todo com um fluxo de processos, que entram (para serem julgados) e saem (com as decisões). Essa atividade básica deve ser bem planejada, para que se obtenha o melhor desempenho, evitando-se a formação do chamado “resíduo”, que é o acúmulo de processos a serem julgados em número superior ao do ingresso mensal. Assim, é importante que sejam definidas as ações (planos) tanto para eliminar o resíduo, buscando resolver situações do passado, como olhando para o futuro, ou seja, planejando de que maneira os processos serão julgados.

10.3.2. A organização das tarefas

Podemos entender o termo “organização”, segundo Richard L. Daft³, como sendo a *“função administrativa envolvida com a atribuição de tarefas, agrupamento de tarefas em departamentos, e a alocação de recursos para os departamentos”*. Cuidando-se dos recursos humanos, que constituirão a equipe de trabalho do magistrado, além deste próprio, a organização é fundamental para que as tarefas sejam bem distribuídas, sob pena de os recursos serem mal aproveitados. O juiz deve, então, distribuir de modo adequado as tarefas entre os membros de sua equipe, conforme a capacidade e o grau de qualificação de cada um. Isso permite o controle e o acompanhamento do desempenho e da produtividade individual.

Também não podem ser ignoradas as tarefas administrativas, relacionadas aos controles dos processos de trabalho do gabinete, a verificação dos indicadores associados aos planos de ação, etc. Para essa atividade-meio devem ser distribuídas as tarefas entre os funcionários mais capacitados para dar esse suporte à atuação do magistrado como gestor do gabinete.

10.3.3. A liderança do magistrado

Líder é aquele que consegue influenciar, ser aceito e respeitado pela equipe, representando-a e educando-a, no âmbito de determinada situação, conceitos esses que

2 – DAFT, Richard L. *Administração*. Tradução de Robert Brian Taylor. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005, p. 5.

3 – *Ibid.*, p. 6.

podem e devem ser internalizados no agir do magistrado em face de sua equipe de trabalho. O magistrado deve procurar ser, antes de um chefe dos servidores, o líder de sua equipe, propondo uma gestão participativa, descentralizada e aberta à participação do grupo, diminuindo a hierarquia, estabelecendo com todos os objetivos e as metas, formalizando os processos e dividindo o trabalho.

O magistrado, se motivar adequadamente os seus colaboradores, logrará atingir os resultados objetivados por seu trabalho de modo mais eficiente. Daí a importância de ele escolher o tipo adequado de liderança para cada situação, levando em conta a condição pessoal de cada um de seus liderados, para que sejam alcançados os melhores resultados possíveis.

A seguir, destacamos de forma pormenorizada cinco pontos que devem nortear a ação do magistrado como líder de sua equipe.

- O primeiro aspecto está associado à **conduta** do magistrado como condição de sua respeitabilidade. Assim, deve exercer um papel de líder, antes de chefe, sendo respeitado pela sua conduta, pelo seu exemplo ante os demais, antes do poder inerente ao próprio cargo.

- O segundo aspecto aponta que deve o magistrado **valorizar** a equipe, procurando mantê-la unida, coesa, em torno de algum objetivo comum, dando voz aos servidores e importância, tomando conhecimento da sua realidade.

- O terceiro aspecto recomenda que o magistrado esteja **atualizado** com relação às modernas técnicas de gestão de pessoas e de processos e aberto às inovações tecnológicas para ganhos de produtividade da equipe especialmente associados à informática.

- O quarto aspecto orienta que o magistrado deve definir para cada membro da equipe de forma clara e precisa as suas tarefas, **delegando-lhes** as devidas atribuições e procurando estabelecer metas razoáveis, mas sempre desafiadoras, para que os servidores sejam estimulados a buscar mais e novos conhecimentos. Quando isso for obtido, os resultados positivos devem ser valorizados e, eventualmente, recompensados, em situações especiais.

- O quinto aspecto sugere que o magistrado deve estar **integrado** com as diversas instâncias hierárquicas onde atua, procurando conhecer as pessoas e promovendo a sua integração, visitando os setores administrativos e conversando com os funcionários. Da mesma forma, no âmbito externo, deve buscar o entrosamento com o Ministério Público, com a Ordem dos Advogados e com demais Poderes, prestigiando a comunidade.

10.3.4. O controle dos processos de trabalho

Ainda com Richard L. Daft⁴ controle é

“a função administrativa que envolve monitorar as atividades dos funcionários, mantendo a organização no trilho em direção às suas metas, e fazer as correções necessárias”.

4 – DAFT, Richard L. *Administração*. Tradução de Robert Brian Taylor. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005, p. 7.

O magistrado, como gestor do seu gabinete, deve tomar as decisões a respeito dos processos de trabalho amparado em dados e fatos, por meio de medição previamente definida por critérios de planejamento. Do contrário, se não conhecer estatisticamente a situação de seu gabinete, não terá critérios confiáveis para tomar decisões e implantar eventuais mudanças que se fizerem necessárias.

Para tratar do controle dos processos de trabalho no gabinete do magistrado, é necessário primeiro o entendimento a respeito do que deve ser monitorado. Em outras palavras, saber o que controlar, definindo o gerenciamento da rotina da unidade de trabalho. Essa atividade deve envolver todos os integrantes da equipe, os quais precisam estar familiarizados com as ferramentas de gestão necessárias para tanto. Essa rotina envolve as atividades diárias realizadas pelo gabinete, ou seja, seus processos de trabalho conduzidos pelos funcionários e supervisionados pelo magistrado.

10.4. Os processos de trabalho

É importante diferenciar os processos de trabalho relacionados com a própria atividade-fim do gabinete daqueles que podemos entender como processos de gestão, os quais servem para controlar e aperfeiçoar os resultados dos primeiros. Consideraremos os processos de trabalho do gabinete como processos básicos, ou seja, aqueles relacionados com a atividade-fim, que é a prestação jurisdicional, e os processos de gestão, como atividade-meio para o monitoramento dos primeiros, são considerados processos de suporte.

10.4.1. Os processos básicos

a) Despachos: nos termos já previstos na Consolidação Normativa Judicial, procurar delegar ao cartório o impulso processual de ofício, naquilo que for possível.

b) Pauta de audiências: agendar as datas e horários com critérios específicos que possam ajudar no desempenho, levando em conta a disponibilidade do serviço de gravação ou de estenotipia, pautas para conciliação e pautas para instrução, de acordo com a temática dos processos e o número de pessoas a serem ouvidas.

c) Decisões: nos pedidos de gratuidade judiciária, de liminares e de antecipações de tutelas, saneamentos processuais e produção de provas, procurar organizar um banco de decisões para casos análogos, a serem utilizados como modelos.

d) Sentenças: definir metas e reservar horários para a sua elaboração, com a delegação de tarefas à equipe para a redação do relatório, para a pesquisa de doutrina ou jurisprudência a ser usada na fundamentação, bem como a adoção de algumas padronizações quanto à matéria de direito.

10.4.2. Os processos de suporte

a) Capacitação para as tarefas: ao mesmo tempo em que as tarefas devem ser divididas de acordo com a capacidade de cada um, deve haver cooperação entre todos

colaboradores, a fim de que os processos de trabalho sejam realizados da melhor maneira possível, em termos qualitativos e quantitativos. Os membros da equipe devem saber o que ocorre no gabinete e procurar desempenhar todas as funções possíveis, desde atender às partes ou aos advogados que comparecem pedindo informações, até elaborar projetos de decisões ou de sentenças. Em razão disso, os funcionários devem saber desempenhar as tarefas de seus colegas, ainda que, numa divisão inicial das rotinas de trabalho, não sejam as suas.

b) Adequação ao ambiente de trabalho: são elementos vitais, em qualquer local de trabalho, a cordialidade e o respeito entre todos os membros da equipe. Cada funcionário ou estagiário do gabinete deve ter a consciência de qual a melhor forma de agir para fazer com que o seu trabalho e o de seus colegas tenham um rendimento melhor. Por esse motivo, é fundamental que os membros da equipe observem certas regras de conduta, para evitar que o volume com que conversam entre si ou ao telefone, por exemplo, prejudique a concentração dos demais. Em suma, não há dúvida de que a liderança do magistrado e o exemplo da retidão de sua conduta devem inspirar e motivar os seus colaboradores a manter uma conduta ética e respeitosa no ambiente de trabalho.

c) Organização dos autos em gabinete: é preciso organizar o modo pelo qual os autos dos processos transitam no gabinete. Desde o seu recebimento até a sua saída, os autos têm um fluxo previsível, de acordo com os processos de trabalho que serão realizados. Isso é importante para não haver confusão entre autos com destinações diferentes. Do contrário, corremos o risco de não os encontrar, pois poderão estar em qualquer prateleira, na falta de um critério definido para tanto. Assim, algumas regras e critérios devem ser estabelecidos, a fim de que, logo após a entrada dos autos em gabinete, sejam eles identificados e colocados em local adequado ao processo de trabalho a ser executado. Isso vai depender dos critérios que forem definidos para a execução dos processos de trabalho.

d) Controle da produtividade: quando os colaboradores da equipe redigem as minutas de despachos, decisões ou sentenças, devem apor a sua identificação (em separado) a fim de permitir a comunicação com o magistrado, para a discussão do conteúdo. Do contrário, se o magistrado revisasse os textos e quisesse orientar os funcionários a respeito de eventual necessidade de alterações, não haveria como. Também deve ser feito um controle estatístico do desempenho de cada colaborador do gabinete, com a supervisão do magistrado, a respeito da quantidade de projetos de decisões elaboradas, sua complexidade e qualidade de seu conteúdo. Isso servirá de referência para a avaliação periódica de desempenho que o magistrado pode fazer de sua equipe, podendo tomar medidas corretivas se necessário ou de valorização e reconhecimento, quando as metas forem alcançadas.

e) Uso do e-mail setorial: é muito importante o uso do “correio eletrônico setorial” para as comunicações internas. Cada unidade do Poder Judiciário possui o seu endereço eletrônico. Os funcionários devem acessar o correio eletrônico do gabinete diariamente, pois é por meio dele que todas as comunicações administrativas são feitas. Além disso, a comunicação entre os setores do Poder Judiciário deve ocorrer

por meio do *e-mail* setorial. É necessário também, quando solicitada pelo remetente, que seja feita a confirmação do recebimento e da leitura do *e-mail*. O uso do correio eletrônico está regulamentado pela Presidência do Tribunal de Justiça, pelo Ato n. 11/2004-P⁵.

f) Uso de textos padronizados: sempre há alguns julgamentos que possibilitam a adoção de uma posição já estabelecida pelo magistrado. Isso ocorre nos casos de interpretação de questão jurídica (matéria de direito), não envolvendo valoração de questão concreta (matéria de fato). Nesses casos, é necessário que a equipe esteja capacitada e treinada para trabalhar com textos padronizados, sabendo aproveitar da melhor maneira os recursos de informática, agilizando a redação das minutas de julgamentos.

10.5. O PNQ como base de um sistema de gestão

A Fundação Nacional da Qualidade define os critérios de excelência para a avaliação e o diagnóstico da gestão organizacional por meio do PNQ – Prêmio Nacional da Qualidade. Tais critérios constituem um modelo sistêmico de gestão e servem de base conceitual para a obtenção da excelência do desempenho. A FNQ define o Modelo de Excelência da Gestão valendo-se de oito critérios fundamentais: liderança; estratégias e planos; clientes; sociedade; informações e conhecimento; pessoas; processos e resultados.

10.5.1. Liderança

Neste item, cabe examinar o sistema de liderança existente no gabinete e o comprometimento pessoal do magistrado com a disseminação e atualização de valores e princípios organizacionais que promovam a cultura da excelência, considerando as necessidades de todas as partes interessadas. Também analisa como são implantadas as práticas voltadas para alcançar metas estabelecidas e aprimorar o desempenho do gabinete.

Perguntas quanto a esse critério:

- ✓ Há reuniões de trabalho periódicas entre o magistrado e a sua equipe? Com que frequência?
- ✓ Como se dá o envolvimento do magistrado na implantação de ações visando a melhorar a gestão do gabinete?

Sugestões de práticas de gestão para esse quesito:

- Realizar reuniões de trabalho periódicas entre o magistrado e a sua equipe. Tais encontros podem ser semanais, quinzenais ou mensais, conforme

5 – RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Ato n. 11/2004-P*, de 29 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tj.rs.gov.br/legisla/publ_adm_xml/result.php>. Acesso em: 26 fev. 2009.

a necessidade, de acordo com os planos de ação. Nessas reuniões, o magistrado agirá com o propósito de melhorar a gestão do gabinete. É importante “dar voz” aos funcionários e estagiários, ouvindo suas sugestões e impressões sobre o trabalho, a fim de adotar as providências de manutenção ou mudança dos planos, levando isso sempre em consideração.

➤ Apresentar e discutir os dados estatísticos de períodos definidos, para que se acompanhem as metas estabelecidas e a ocorrência de fatos novos que possam reclamar a adoção de outras providências. É importante a participação de todos, a fim de que o magistrado tenha conhecimento das situações que ocorrem com cada um, e evite que algum dos integrantes da equipe não tenha acesso a ele.

10.5.2. Estratégias e planos

Cuida da formulação das estratégias, seu desdobramento em planos de ação e o envolvimento das pessoas na definição desses planos. Examina, igualmente, o processo de implantação das estratégias, incluindo a definição de indicadores e o desdobramento das metas e planos para aprimorar os processos de trabalho do gabinete.

Perguntas quanto a esse critério:

✓ O gabinete possui um planejamento de suas atividades, e em que consiste?

✓ É feita análise dos dados estatísticos mensais de produtividade, com a definição de metas e indicadores a esse respeito?

Sugestões de práticas de gestão para esse quesito:

➤ Definir estratégias e planos de ação. O gabinete deve ter um planejamento de suas atividades. Pode ser feita a análise dos dados estatísticos mensais de produtividade, com a definição de metas e indicadores a esse respeito. Se houver no gabinete acúmulo de processos para julgamento, por exemplo, deve ser feito um plano para o seu julgamento, priorizando-se pelo tipo de processo, pela matéria, pela antiguidade, etc.

10.5.3. Clientes

Esse tópico diz respeito à identificação, pelo gabinete, das necessidades dos usuários dos seus serviços e do estabelecimento dos canais de relacionamento, objetivando atender às suas necessidades, no cumprimento de sua competência institucional. Aqui devem ser considerados os clientes externos da organização, como advogados, partes e sociedade; e os clientes internos, como os cartórios e o Tribunal de Justiça.

Perguntas quanto a esse critério:

- ✓ Qual o procedimento do gabinete em face das partes e dos advogados que solicitam reunião com o magistrado ou atendimento pelos funcionários?
- ✓ Como se estabelece a relação com o Tribunal de Justiça e com os cartórios, a respeito do fluxo dos processos de trabalho entre as unidades?

Sugestões de práticas de gestão para esse quesito:

- Definir ações que aprimorem o atendimento dos clientes (externos e internos), de acordo com suas expectativas, dentro do que for possível e razoável.
- Orientar a equipe de como se dará o fluxo dos processos de trabalho entre as unidades internas (cartórios, Tribunal de Justiça).

10.5.4. Sociedade

O critério está relacionado com a prática de ações para minimizar eventuais impactos socioambientais, preservando os recursos naturais. Promove, também, o princípio institucional da publicidade e transparência, por práticas que estimulem uma imagem favorável do gabinete perante a sociedade.

Perguntas quanto a esse critério:

- ✓ Há alguma medida de atenção ao consumo racional de insumos e à sua reciclagem?
- ✓ Há alguma providência associada à publicidade e à transparência das ações do gabinete?

Sugestões de práticas de gestão para esse quesito:

- Adotar medidas de atenção ao consumo racional de insumos e de reciclagem de produtos não perecíveis, como plástico e papel. O consumo racional de energia elétrica, a separação do lixo (seco, orgânico e materiais para permuta) são todas práticas simples de implantar, mas absolutamente necessárias.
- Adotar alguma providência associada à publicidade e à transparência das suas ações. Considerando que se trata de relevante serviço público prestado pelo Poder Judiciário, nada mais adequado do que os seus agentes políticos – os magistrados – abrirem canal de diálogo e de interlocução com a sociedade.

Trata-se de prestação de contas de suas ações, com a divulgação do resultado de seu trabalho, mediante dados estatísticos, notícias, sínteses de julgamentos e outras informações.

10.5.5. Informações e conhecimento

Examina a gestão e a utilização das informações da organização. Aborda a obtenção de informações para comparar o desempenho e melhorar os processos de trabalho do gabinete. Ainda, trata das formas de gestão do capital intelectual do gabinete.

Perguntas quanto a esse critério:

- ✓ Como o magistrado acessa as informações necessárias para apoiar suas decisões e monitorar os processos de trabalho do gabinete?
- ✓ Os dados estatísticos dos demais gabinetes e seus processos de trabalho são comparados, visando à adoção de boas práticas e ao aperfeiçoamento de gestão do gabinete?

Sugestões de práticas de gestão para esse quesito:

- O magistrado deve dispor das informações necessárias para apoiar suas decisões e monitorar os processos de trabalho do gabinete. Valendo-se dos dados estatísticos já fornecidos pelo sistema de informática, o magistrado pode conhecer o volume de processos distribuídos para o seu gabinete e suas espécies. Isso permite a tomada de decisões estratégicas, adotando-se planos para os julgamentos. Da mesma forma, há como avaliar o desempenho individual dos integrantes da equipe, pelos relatórios de produtividade interna.

10.5.6. Pessoas

O critério trata do ambiente de trabalho. Examina ações que conduzam à melhoria do desempenho, à efetiva participação e ao crescimento das pessoas da equipe do gabinete. Também aborda os processos relativos à capacitação e ao desenvolvimento das pessoas.

Perguntas quanto a esse critério:

- ✓ Os funcionários participam de cursos de atualização? Com que frequência?
- ✓ Existem mecanismos de valorização das pessoas? De que espécie?

Sugestões de práticas de gestão para esse quesito:

- Manter no gabinete um grupo de estudos, do magistrado com os funcionários (ou apenas os funcionários, se o magistrado não quiser participar),

com reuniões periódicas para a apresentação e debate acerca de temas jurídicos.

➤ Utilizar mecanismos de valorização das pessoas. É importante reconhecer a dedicação e o esforço dos funcionários e dos estagiários, elogiando-os, quando as coisas vão bem. As ações de reconhecimento funcionam como catalisadores, para estimular que as pessoas mantenham ou ampliem as ações corretas, porque elas são percebidas e apreciadas pelo chefe.

10.5.7. Processos

Examina como o gabinete identifica, gerencia, analisa e melhora os processos principais (atividade-fim) e os processos de apoio (atividade-meio). Ainda, estuda como o gabinete interage com seus fornecedores internos (Tribunal de Justiça e cartórios) e externos (advogados, Ministério Público – MP, Procuradoria-Geral do Estado – PGE, Defensoria Pública, polícia, etc.), considerando o atendimento aos requisitos dos seus processos de trabalho.

Perguntas quanto a esse critério:

- ✓ O gabinete possui padronizações de procedimentos e planos de ação com a definição de metas e indicadores?
- ✓ Como é solicitado o atendimento aos requisitos dos processos de trabalho do gabinete aos fornecedores internos e externos?

Sugestões de práticas de gestão para esse quesito:

- Desenvolver planos de ação, com a definição de metas e indicadores, e padronizar os seus procedimentos mais relevantes. Aqui, cuida-se de medidas visando a aprimorar a atividade-fim, mediante definição de algumas regras de como julgar determinados processos, por exemplo, por uma espécie de “plano”.
- Solicitar o atendimento dos requisitos dos seus processos de trabalho aos fornecedores internos e externos. Para esse propósito, é necessário que o magistrado mantenha canais abertos de interlocução com tais fornecedores, por meio de reuniões, divulgação dos requisitos ou outros meios.

10.5.8. Resultados

Cuida dos resultados relevantes do gabinete, abrangendo o desempenho relativo aos itens anteriores. A avaliação dos resultados inclui a análise do desempenho, pelo atendimento dos requisitos das partes interessadas e pela comparação

com o desempenho dos demais gabinetes equivalentes.

Perguntas quanto a esse critério:

✓ Os resultados das atividades do gabinete são medidos e comparados com os gabinetes do mesmo grupo? De que forma?

✓ Os dados apurados são divulgados e são úteis para a adoção de medidas de correção ou de melhoria dos processos de trabalho?

Sugestões de práticas de gestão para esse quesito:

➤ Os resultados das atividades do gabinete podem ser medidos e comparados com os dados de produtividade dos outros gabinetes. Os dados apurados podem ser úteis para a adoção de medidas de correção ou de melhoria dos processos de trabalho.

10.6. Projeto de padronização das rotinas para o tribunal

No âmbito do Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça, é objetivo estratégico permanente aumentar celeridade processual, fazendo mais eficiente a prestação jurisdicional, no tempo e no modo devidos, em prol da Sociedade Civil, destinatária desse importante serviço público. Por isso, é importante desenvolver ações com o objetivo de consolidar um sistema de gestão dos serviços judiciários do Segundo Grau, junto às secretarias de câmaras e aos gabinetes dos desembargadores e juízes convocados. O Primeiro Grau de jurisdição já possui de forma implantada esse sistema, carecendo o Tribunal de adotá-lo, em conta dos inúmeros benefícios que disso advêm.

10.6.1. As cinco etapas necessárias para o desenvolvimento do **Projeto “Padronização da Rotina de Unidades Judiciárias de 2º Grau”** são alinhadas da seguinte forma:

A. Comprometimento da Alta Direção com a ideia de um modelo de padronização das rotinas de gabinetes e de secretarias do 2º Grau.

B. Elaboração de um plano de ação, estabelecendo o modo operacional para implantar o novo sistema, com cronograma, atribuições, responsáveis e calendário.

C. Desenvolvimento de um Manual de Gestão da Rotina do Gabinete e de um Manual de Gestão da Rotina da Secretaria, com a normatização recomendada a ser aplicada pelo novo modelo, para os processos de trabalho dos gabinetes e das secretarias.

D. Implantação do novo modelo, com treinamento das equipes dos gabinetes e das secretarias, com base nos novos métodos recomendados para as atividades realizadas.

E. Monitoramento de anormalidades ou resultados insatisfatórios dos serviços (também chamado de “controle de anomalias” na literatura de Gestão pela Qualidade) para acompanhar os resultados das padronizações recomendadas na prática real dos processos de trabalho, como meio de buscar seu aprimoramento contínuo.

10.6.2. Detalharemos a seguir o plano de ação, de modo descritivo, com o propósito de viabilizar o entendimento mais aprofundado da matéria, posto que as etapas “C”, “D” e “E” somente serão viáveis a partir da aprovação e comprometimento efetivo com esse projeto.

10.6.3. Um modelo de gestão pode contribuir em muito para aprimorar a prestação jurisdicional. Modelo de gestão é um conjunto de elementos para dirigir e gerir uma organização. Gerir, aqui, tem o sentido de conduzir a organização conscientemente a um resultado desejado e previamente planejado, a partir de informações e controles adequados.

10.6.4. Na prática, detalhamos que o modelo de gestão deve ser desdobrado em cinco elementos-chave:

10.6.4.1. Alicerce: desenvolver um Manual de Gestão da Rotina do Gabinete e um Manual de Gestão da Rotina da Secretaria. É a parte documental do sistema, que servirá de padrão, de referência, de material de treinamento e de orientação para os atuais e para os futuros servidores.

10.6.4.2. Estratégia:

10.6.4.2.1. Formar um Grupo de Trabalho constituído por quatro desembargadores, sendo um de Câmara de Direito Privado, um de Câmara de Direito Público e outro de Câmara de Direito Criminal, além do gestor do Projeto.

10.6.4.2.2. A autoridade decisória será o Líder do Objetivo Estratégico (Aumentar a Celeridade Processual), no caso, o 1º Vice-Presidente.

10.6.4.2.3. O Grupo de Trabalho, aprovada a proposta pelo Órgão Especial, será constituído por convite do 1º Vice-Presidente, e apresentará em 90 dias a proposta de documentação mencionada no item anterior (manuais de gestão com missão, visão, objetivos, organogramas, fluxogramas, procedimentos operacionais padrão e atribuições).

10.6.4.2.4. A sequência operacional para o Grupo de Trabalho implantar essa abordagem e desenvolver os manuais será a seguinte:

1º) Identificar os processos de trabalho: selecionar as atividades relevantes realizadas no gabinete e na secretaria.

2º) Mapear os processos de trabalho: compreender os processos de trabalho, levantando as práticas atuais, por diagramas e fluxogramas.

3º) Modelar os processos de trabalho: redesenhar os processos de trabalho, aperfeiçoando seu fluxo, eliminando passos desnecessários ou redundantes, incluindo os necessários, implantando as normas e definindo as formas de controle e de registro.

4º) Avaliar os processos de trabalho: analisar os resultados dos processos padronizados de trabalho, identificando os pontos críticos e estabelecendo as prioridades de atuação para o aperfeiçoamento.

5º) Melhorar os processos de trabalho: aplicar as ferramentas da qualidade para eliminar as causas de resultados insatisfatórios, aprimorando continuamente os processos.

10.6.4.3. Recursos:

10.6.4.3.1. Os integrantes do Grupo de Trabalho utilizarão os recursos e a estrutura de seus gabinetes para a execução do projeto, contando com a colaboração de seus assessores para o desenvolvimento das padronizações, bem como usando as instalações e equipamentos de que dispõem.

10.6.4.3.2. O Grupo de Trabalho realizará visitas às secretarias e reuniões com a Comissão de Secretários para colher os subsídios necessários à elaboração do Manual de Gestão da Rotina da Secretaria de Câmara.

10.6.4.3.3. O Grupo de Trabalho também realizará visitas aos gabinetes de desembargadores que se dispuserem a contribuir, para desenvolver os padrões para o Manual de Gestão da Rotina do Gabinete de Desembargador.

10.6.4.4. Transformações:

10.6.4.4.1. A partir da aprovação do Manual de Gestão da Rotina do Gabinete de Desembargador e do Manual de Gestão da Rotina da Secretaria, haverá o aprimoramento dos métodos estabelecidos para as atividades efetuadas.

10.6.4.4.2. Será desenvolvido um programa de treinamento e de atualização para os servidores atuais do quadro, que poderá ser inserido no convênio em vigor com a Escola Superior da Magistratura, que disponibilizará a sua estrutura física, biblioteca, equipamentos, computadores, professores e salas de aula, inclusive com a

criação do “Gabinete Escola” e da “Secretaria de Câmara Escola”. O curso poderá ser executado em quatro manhãs, com turmas mensais de até cinquenta alunos, uma para servidores de gabinetes e outra para servidores de secretarias.

10.6.4.4.3. Para os novos servidores contratados para os gabinetes e para as secretarias haverá um programa de capacitação inicial de quatro manhãs, a partir da posse. Poderá ser utilizada a estrutura do EAD (Ensino a Distância), com a apresentação de vídeos de treinamento e polígrafos, com a supervisão pessoal de um tutor.

10.6.4.5. Registro de anomalias, análise e melhorias:

10.6.4.5.1. Criar os controles e registros necessários e suficientes ao aperfeiçoamento contínuo do modelo de padronização recomendado.

10.6.4.5.2. O Grupo de Trabalho apresentará relatórios trimestrais ao Líder de Objetivo, a respeito do desempenho dos serviços judiciários de 2º Grau, depois de implantados os novos manuais e feito o treinamento e a capacitação dos servidores. Haverá a verificação quanto ao alcance ou não dos objetivos a serem definidos pelo Líder do Objetivo e a formulação de sugestões de melhorias necessárias para esse fim.

10.6.4.5.3. A Alta Administração deverá avaliar periodicamente o modelo de padronização recomendado, nos seguintes termos:

1º) Análises comparativas do desempenho das unidades jurisdicionais antes e depois da adesão ao modelo recomendado.

2º) O Conselho de Gestão deverá realizar análise crítica semestralmente, com base em dados coletados, fazendo os ajustes necessários, com revisões táticas ou estratégicas e revisão dos planos de ação, implantando mudanças quando necessárias.

10.6.4.5.4. O Líder de Objetivo, de conformidade com a Alta Administração, adotará as medidas adequadas para a manutenção do Modelo de Gestão da Rotina dos Serviços Judiciários de 2º Grau, para que os resultados esperados sejam alcançados.

10.6.5. Para o propósito de implantar e monitorar o modelo de gestão da rotina haverá um setor responsável, integrado por desembargadores e servidores designados pela Alta Administração do TJRS. Sugerimos o nome “Conselho de Gestão da Rotina dos Serviços Judiciários do 2º Grau”.

10.6.6. É viável implantar um modelo de gestão da rotina de gabinetes e de secretarias no âmbito do Tribunal de Justiça, desde que isso seja o compromisso permanente da própria Corte, como um objetivo aprovado no seu Planejamento Estratégico.

10.6.7. O projeto será executado a partir dos seguintes pressupostos norteadores:

- a) Os resultados serão monitorados por anomalias e não por indicadores de desempenho.
- b) Não será monitorada a produção dos gabinetes.
- c) A participação será por adesão.

O Projeto formata-se conforme a filosofia de trabalho que norteia a Alta Administração, no sentido de tão somente municiar os magistrados e os servidores com as ferramentas necessárias para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, no tempo útil e no modo devido.

10.7. Conclusão

Não podemos mais focar a nossa atenção, como magistrados, apenas na atividade jurisdicional, sem uma preocupação maior com o modo como prestamos esse trabalho à sociedade, a fim de que ele seja realmente eficiente. Em se tratando de relevante serviço público, a legitimação do Poder Judiciário perante a sociedade dependerá da sua capacidade de resposta eficiente, despendendo os menores custos e no menor tempo possível, com o maior volume de julgamentos, e pequena quantidade de erros nesse processo de trabalho.

Com base no acima exposto, esperamos haver despertado a reflexão para o tema, no sentido de a atividade jurisdicional poder ser aperfeiçoada, à luz dos conhecimentos da área da Administração Judiciária. Com isso, sem jamais descuidar o foco na relevante razão de ser do Poder Judiciário – realizar a Justiça –, poderemos fazê-lo de uma maneira melhor, atingindo efetivamente essa finalidade.

11

A EXPERIÊNCIA DA IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO – ETHEMIS1G – NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO RIO GRANDE DO SUL

RICARDO PIPPI SCHMIDT

Juiz-Corregedor do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul. Atuou como Juiz de Direito no 10º Juizado Especial Cível do Foro Regional do Partenon, no ano de 2013, quando da implantação do processo eletrônico naquela unidade.

SHERON GARCIA VIVIAN

Assessora de Juiz no 10º JEC. Assessora de Juiz de Direito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul.

11.1. Introdução

O presente trabalho tem por objetivo relatar a implantação do processo eletrônico, denominado eThemis1g, no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), iniciada em fevereiro de 2013, a partir da experiência do 10º Juizado Especial Cível de Porto Alegre (10º JEC).

A escolha da referida unidade para implantação do eThemis1g decorreu do fato de contar com uma equipe de trabalho vocacionada para a inovação e a efetividade na jurisdição, o que lhe conferiu reconhecimento de Melhor Unidade Jurisdicional do *cluster* Vara de JEC – M, em 2012.

Pretende-se aqui relatar o trabalho prévio de organização e planejamento da unidade, indispensável à implantação do processo eletrônico, bem como as mudanças empreendidas nas rotinas e gestão cartorária e de gabinete que permitiram ao 10º JEC êxito na tarefa de converter-se em laboratório do eThemis1g no âmbito do TJRS.

11.2. O processo eletrônico e a reorganização da unidade judiciária – a experiência do 10º JEC

Desde a sua instalação, o 10º Juizado Especial Cível do Foro Regional do Partenon fez da inovação a sua marca. Já em 2008, logo após transformado de JEC Adjunto em Juizado Especial, objetivando racionalizar e dotar de maior eficiência o trâmite dos processos, foram editadas as primeiras Ordens de Serviço (n. 1/2008 e n. 2/2008) por via das quais houve delegação da prática dos atos de mero trâmite ao cartório, em cumprimento ao art. 93, XIV, da CF e 162, § 4º, do CPC, gerando fluxo procedimental ágil e simplificado, como convém ao sistema dos Juizados Especiais.

A par dessa agilidade no trâmite processual, passou-se a utilizar também as novas tecnologias disponíveis para a prática dos atos processuais, adotando-se, ainda que em um primeiro momento de modo parcial, a virtualização dos processos na sua fase inicial, da distribuição até a conciliação, de modo que os pedidos passaram a ser recebidos por meio digital. Com isso, havendo acordo, o processo não se materializava, entregando-se apenas o documento contendo os termos do ajuste e sua homologação assinados pelas partes, o conciliador e o magistrado, permanecendo as demais peças arquivadas digitalmente. Assim, a conversão do feito em papel só se dava quando a audiência não resultava em acordo ou extinção do processo (Ordem de Serviço n. 3/2008), de modo que somente os processos em que se fazia necessária a instrução probatória ou nos quais havia exigência de atos executórios passavam a ser impressos e tinham, então, tramitação convencional.

Tal medida, mais do que economia de custos e de tempo, resultou em experiência valiosa na preparação da equipe para o futuro que se antevia, da implantação do processo eletrônico.

Ainda no concernente ao uso das novas tecnologias, também se passou a adotar o correio eletrônico para comunicação dos atos aos advogados e partes que cadastravam seu *e-mail*, evitando custo e demora com uso do correio convencional.

Além disso, o 10º JEC passou a utilizar ferramentas que permitiram pronta e rápida resposta e eficácia nos processos de execução, como é o caso do BACENJUD, INFOJUD e o RENAJUD.

Também foram adotados, no âmbito cartorário, os chamados procedimentos operacionais padrão (POPs), com a utilização de autotextos disponibilizados pela CGJ e outros criados pela própria equipe do cartório, a partir dos quais os servidores passaram a ter um padrão de atendimento, atermação e cumprimento de atos, via roteiro detalhado para o correto cumprimento das tarefas de atendimento, na formulação de documentos via autotextos para as demandas mais comuns no âmbito dos JECs, conforme detalhado na Ordem de Serviço n. 4/2008, tudo visando a uniformizar práticas e evitar retrabalho.

A adoção de tais medidas simples de gestão cartorária logo trouxe resultados. O 10º JEC passou a manter um padrão de agilidade modelar, realizando audiências de conciliação em até trinta dias contados da distribuição do feito, marcando as audiências de instrução nos processos não conciliados nos trinta a 45 dias subsequentes,

de modo que os pareceres eram homologados em prazo inferior a 75 dias, julgados os processos, em regra, em noventa dias.

Tal organização cartorária, fruto do trabalho incansável da equipe de servidores, conciliadores, juízes leigos, estagiários e advogados dativos, preparou o 10º JEC para os novos tempos, o que foi reconhecido com a 1ª premiação, em 2012, de “Melhor Unidade Jurisdicional” no *cluster* Vara de JEC – M, ficando em segundo lugar no ano seguinte.

Contando com essa bagagem, a equipe do 10º JEC aceitou o desafio de, a convite do Presidente do Conselho de Informática do TJRS, implantar, a título experimental, o sistema do eThemis1g no âmbito dos Juizados Especiais no Estado, servindo assim de laboratório do processo eletrônico desenvolvido pela equipe do Departamento de Informática do TJRS (DI).

11.3. A implantação do sistema eThemis1g nos Juizados Especiais Cíveis do Rio Grande do Sul

O eThemis1g foi concebido para atender às exigências de um processo eletrônico simples, ágil, célere e específico para as atividades dos Juizados Especiais.

A ideia inicial era distribuir apenas 50 processos para verificar como funcionaria na prática o processo eletrônico a ser desenvolvido pelo Departamento de Informática do TJRS, utilizando-se para tanto dos chamados métodos ágeis, denominados “*sprint*”, que possibilitaria a entrega em etapas das funcionalidades, agilizando todo o processo de criação e implantação, de forma que, na medida da entrega, os testes necessários eram realizados pelo 10º JEC para a correção pelo DI das dificuldades verificadas.

Para tal, após reunião informal com a equipe, em dezembro de 2012, foi colhido o compromisso de cada um dos integrantes da equipe do 10º JEC – servidores, estagiários, conciliadores, juízes leigos –, que, então, passou a distribuir os primeiros processos em formato eletrônico a partir de fevereiro de 2013, com a entrega do módulo distribuição do eThemis1g.

A partir de então, mensalmente a equipe do 10º Juizado esteve intensamente envolvida com reuniões periódicas para as entregas dos “*sprint*” e para apresentar a lista de sugestões de melhorias elaboradas, além de validar propostas de mudanças.

No início da implantação do projeto-piloto, passou-se a distribuição de demandas mais simples via processo eletrônico, cuidando, inicialmente, de incluir apenas os pedidos “atermados pelo Cartório” e sem requerimento de medida liminar ou de urgência, já que o sistema ainda não estava pronto para incidentes, apenas designação da audiência preliminar de conciliação.

Verificando que a amostra era por demais restrita (cinquenta processos), a própria equipe do 10º JEC compreendeu a importância do projeto e, antevendo as vantagens do sistema, optou por seguir distribuindo os processos pelo meio eletrônico. Registre-se que no final do ano de 2013 já contávamos com mais de mil processos tramitando neste formato, praticamente abolido o processo em papel para a fase de

conhecimento, remanescendo apenas para a fase de cumprimento de sentença e execução, cujos módulos ainda não haviam sido totalmente desenvolvidos.

Verificando a necessidade de maior interação com os operadores externos, em março de 2013 foram expedidas orientações e informações às partes e advogados acerca das configurações dos documentos compatíveis com o sistema, solicitando-se a colaboração para o êxito do projeto e esclarecendo que, em um primeiro momento, somente seriam incluídos os processos atermados em cartório, pela facilidade da digitalização dos documentos do autor no momento da distribuição e porque ainda não estava disponível, para o sistema eThemis1g, o Portal do Advogado no site eletrônico do TJRS, que seria futuramente adaptado para tal fim. Foi esclarecido, ainda, que nesses processos, após audiência de conciliação, não havendo acordo, seria designada audiência de instrução, oportunidade em que, segundo a Lei n. 9.099, deveria ser apresentada a defesa e documentos e, a fim de facilitar o trabalho dos advogados (e diante da indisponibilidade, por ora, do Portal), autorizado o encaminhamento do arquivo contendo a defesa em meio eletrônico e os documentos pertinentes para instruí-la (copiados digitalmente) diretamente ao cartório, previamente à data designada para audiência de instrução, pelo *e-mail* setorial ou mediante entrega ao servidor do cartório, em *pen drive* ou *compact disc* (CD).

Com isso, inseridos previamente no respectivo processo eletrônico a defesa e os documentos digitalizados, poderia o juiz leigo, no início da audiência, “validar” a juntada daquelas peças, as quais seriam então disponibilizadas, naquele momento, à parte contrária para eventual manifestação, seguindo o feito o trâmite normal, com instrução e registro dos depoimentos.

Em concomitância, foram expedidas por este Juízo orientações práticas aos conciliadores a serem seguidas durante a execução das Audiências de Conciliação, tais como: *de que não há necessidade de digitalizar contrato social ou estatuto das empresas, sendo suficiente o registro em ata de que foram apresentados e que a parte contrária teve vista, sem impugnação, restituindo à parte, digitalizando-se apenas a procuração e a carta de preposição, esta se houver acordo, pois se não há acordo, desimporta o credenciamento do preposto, apenas sua identificação na ata; repassar as orientações aos advogados de como funcionará a entrega da defesa e documentos, bem como a formatação dos documentos a serem inseridos digitalmente no processo eletrônico; e de que não seria necessário imprimir a ata da audiência de conciliação e nem mesmo colher as assinaturas das partes, ressalvado nos casos em que entabulado acordo*, por segurança em relação ao sistema.

Ao longo do período de implantação do eThemis1g, o sistema foi evoluindo de forma a permitir alterações nas orientações às partes e advogados, bem como aos conciliadores e juizes leigos. Tal se deu em face da adoção da sistemática de métodos ágeis adotada pela equipe de informática, via construção do sistema em etapas, os chamados *sprints*, a seguir sintetizados:

Em fevereiro/2013, com a entrega do “*sprint 0*”, foi possível a emissão de Carta AR Digital, bem como a elaboração de Termo de Audiência de Conciliação e Certidões.

Em março/2013, no “*sprint 1*” foram apresentadas, de forma simplificada, as funcionalidades das audiências de instrução e julgamento.

Em abril/2013, houve a entrega do “*sprint 2*”, visando às funcionalidades, ainda que restritas e simplificadas, do “Módulo de Gabinete e Cartório” e a integração com o Portal do Advogado para visualização do processo virtual.

A partir de maio/2013, juntamente com a equipe deste Juizado, decidimos relacionar as diversas sugestões de melhorias de funcionalidades, a fim de indicar ao Departamento de Informática do TJRS responsável pela criação, as necessidades e problemas verificados pelos usuários do sistema em decorrência da implantação do processo virtual.

Tal atividade passou a ser corriqueira no 10º Juizado Especial Cível, de forma que mês a mês, dia a dia, os servidores do cartório, o escrivão e a assessora de juiz passaram a relatar minuciosamente as funcionalidades que pendiam de correções para o melhor andamento do processo e das audiências, bem como sugestões de solução e análise crítica em relação ao sistema.

Ainda em maio/2013, com a entrega dos “*sprint 3 e 4*”, foi possível a consulta dos autos pela parte via “Chave de Acesso” e disponibilizado o acompanhamento processual na internet, pelo “visualizador de autos”, denominado *MavenFlip* e, além disso, publicada a pasta simplificada do Módulo do Cartório, tendo sido atendidas algumas das sugestões de melhorias deste Juizado.

Em junho/2013, com a entrega do “*sprint 5*”, foi possível o envio de petições intermediárias via Portal do Advogado. Até então, desde a implantação, a equipe do 10º JEC precisou adotar medidas de contorno, a fim de que fosse devidamente prestada a atividade jurisdicional, encaminhando ao Gabinete as petições impressas para que pudesse ser emitido despacho/decisão a ser posteriormente digitalizada e incluída no sistema eThemis1g. Neste “*sprint*” foram atendidas outras sugestões de melhorias do Módulo Gabinete e juízes leigos, tendo sido incluído o *grid* de prazos no Módulo Cartório, além de possibilitar o envio de recursos para processamento na Turma Recursal.

Em agosto/2013, com a entrega do “*sprint 6*”, houve a inclusão do Pedido de Liminar e de Urgência, sendo então admitido o ajuizamento de demandas com pedido de antecipação de tutela no âmbito do eThemis1g. Outros avanços neste “*sprint 6*” foram as notas de expediente, a viabilização do acesso externo (via internet) e a reativação de processos baixados.

Em setembro/2013, com o “*sprint 7*”, foi possível o peticionamento via cartório gerando o fluxo da petição (antes somente era possível por meio da impressora embarcada e pelo portal); a inclusão do nome do usuário que gerou o movimento processual; a inclusão do magistrado para realização de audiências; a possibilidade de envio dos documentos para assinatura do magistrado; o agrupamento do processo e petições a ele pertinentes que se encontrem conclusos e o ajuizamento de ação inicial pelo Portal do Advogado, além da inclusão de etiquetas na movimentação e fases do processo.

Em outubro/2013, com o “*sprint 8*”, novas funcionalidades foram atendidas e criadas, sendo possível destacar dentre elas o “quiosque”, que consiste na ferramenta por meio da qual o conciliador/juiz leigo libera às partes a visualização dos autos virtuais somente apertando um botão no seu computador.

Em dezembro/2013, com o “*sprint 9*”, foi possível a designação de audiência una de conciliação, instrução e julgamento, acesso de um mesmo usuário a mais de um dos perfis, além dos diversos ajustes atinentes ao mandado e ao Módulo Gabinete, bem como a possibilidade de distribuição de execução extrajudicial pelo sistema.

Além disso, por sugestões do 10º JEC, foram incluídas funcionalidades e melhorias desenvolvidas pelo Departamento de Informática no Módulo Gabinete, para que o visualizador do despacho/decisão emitida no processo naquela conclusão possa ser visualizado na própria página inicial, sem necessidade de carregar o documento, além da automatização das decisões, com a criação das decisões automatizadas em situações previamente mapeadas nos fluxogramas, tais como processos para homologação de acordos entabulados em audiência ou de extinção por ausência da parte autora, com geração de sugestão de despacho automático, passível de alteração. Outra funcionalidade sugerida pela equipe deste 10º Juizado foi a inclusão de um indicativo nos processos em que deferida liminar nos autos, de forma a facilitar a verificação caso necessário confirmar ou revogar a liminar.

Ainda, a fim de melhor orientar os novos auxiliares do Poder Judiciário aprovados na seleção para conciliadores e juízes leigos, a coautora deste artigo, na condição de Assessora do Gabinete do 10º JEC, elaborou roteiros para operacionalização das Audiências de Conciliação e de Instrução e Julgamento no sistema eThemis1g, roteiro que mostra de modo didático a forma de operar o Módulo de Audiências no processo eletrônico e que servirá para o correto treinamento e capacitação dos juízes leigos e conciliadores.

Tal relato demonstra o empenho da equipe do 10º Juizado Especial Cível, incansável desde o início da implantação do sistema eletrônico, quando teve que adotar medidas de contorno e tentar, da melhor forma, solucionar as diversas situações desconhecidas ou não previstas pelo Departamento de Informática do TJRS e conviver com a instabilidade inicial do sistema.

11.4. Pressupostos à implantação do processo eletrônico na perspectiva da Administração

Toda mudança exige engajamento coletivo, pois supõe a criação de um ambiente organizacional aberto às inovações, quanto mais quando envolvem modernização de velhas práticas e uso de novas tecnologias¹.

No caso do processo eletrônico, sua implantação depende de uma série de medidas prévias, dentre as quais a padronização dos processos de trabalho, nova forma de gestão cartorária e uso inteligente das melhorias tecnológicas já disponíveis e em uso pelos demais setores.

Foi com esse propósito que se deu início à introdução do processo eletrônico em nosso Estado, via implantação do sistema eThemis1g.

1 – SCHMIDT, Ricardo Pippi. *Administração Judiciária e os Juizados Especiais Cíveis: o caso do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2008, p. 113.

Criado, em um primeiro momento, para utilização específica no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, o sistema tem potencial para disseminação nas demais jurisdições, mediante ajustes pontuais.

Associado à ideia de eliminação de papéis, com diminuição de gastos materiais e de pessoal, a virtualização do processo tem significado muito maior em termos de gestão da prestação jurisdicional, pois permitirá reduzir a zero os tempos mortos dos processos, eliminando períodos de inércia da tramitação processual².

Para alcançar tal objetivo, todavia, foi necessário o estabelecimento prévio de padrões e alteração na rotina de trabalho.

É que, como sabido, não há como informatizar sem antes padronizar, pois disso depende a automatização do impulso do trâmite processual, grande ganho do processo eletrônico, já que é com a automação que se poderá obter melhor aproveitamento da estrutura instalada do Poder Judiciário, notadamente em relação à chamada demanda de massa ou repetitiva³. Nesse tipo de demanda, o uso de novas tecnologias tem ampla aplicação, desde que haja prévio mapeamento e montagem dos fluxogramas completos que apontem os caminhos para o desenvolvimento do processo sem desvios, viabilizando que o processo possa efetivamente “andar para frente”.

Todavia, para fazer o processo andar para frente, precisaremos de operadores preparados para o correto uso do sistema, a fim de que dele se extraia o máximo de benefício que a utilização da informática aplicada aos processos de trabalho pode trazer, já que, sabido, computadores não possuem capacidade de associação e análise crítica inerentes ao ser humano, de modo que, sem operadores capacitados e treinados, a tecnologia pouca serventia terá.

A implantação do processo eletrônico demandará, pois, servidores mais preparados para a atividade-fim, uma vez que as atividades burocráticas do cartório serão em grande parte automatizadas.

Aqui o grande desafio da Administração do Judiciário será o gerenciamento da matriz de competências, já que, diante do fluxo do processo eletrônico, as tarefas dos servidores cartorários serão outras, o que exigirá desenvolvimento de novas competências, raciocínio, habilitação e conhecimentos aprofundados para além da área do Direito. Para tal será indispensável a correta capacitação dos novos servidores a fim de habilitá-los para desempenho de atribuições com grau de exigência muito superior as atualmente desempenhadas em um ambiente de processo em papel. Isso implicará alteração, inclusive, a médio prazo, na forma de seleção dos novos agentes, diante das novas exigências do cargo.

Também será necessário investir no treinamento dos atuais servidores, que deverão estar preparados não só para a atuação cartorária, mas também com conhecimento específico e habilidades na área de informática, para o desempenho das tarefas no âmbito do processo eletrônico.

2 – ATHENIENSE, Alexandre Rodrigues. A justiça brasileira e o processo eletrônico. *Revista Brasileira de Direito Processual*, Belo Horizonte, v. 17, n. 65, p. 69-84, jan.-mar., 2009.

3 – SCHMIDT, Ricardo Pippi. *Administração Judiciária e os Juizados Especiais Cíveis: o caso do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2008, p. 121.

Nesta perspectiva, a preparação e a educação continuada dos servidores e magistrados serão essenciais para atingir a excelência na prestação de serviços, propiciando ganhos não só em termos de celeridade, como de qualidade⁴.

Imprescindível, igualmente, como leciona Mauriti Maranhão, desdobrar nossas abstrações em questões concretas e realizáveis, alinhando sucessiva e harmonicamente nossas estratégias, objetivos, metas e planos de ação, de modo que haja permanente acompanhamento de cada objetivo traçado em busca do melhor desempenho para alcançar *status de benchmark*⁵.

A ideia é melhorar continuamente, por meio de constantes revisões das práticas. Tal exige compromisso de todos os envolvidos, motivação e treinamento constante, além, é claro, da comunicação adequada entre os operadores do sistema e os usuários finais, pois, como bem adverte Alexandre Atheniense⁶, de nada adianta contar com sistemas ultramodernos, fruto de vultosos investimentos, se não são úteis e eficazes e se os usuários finais não conseguem utilizá-los.

11.5. Vantagens da Virtualização do Processo com o sistema eThemis1g

São inúmeros os benefícios advindos da implantação do sistema eThemis1g.

Para além da redução de custos, também a mudança de hábitos e rotinas permitirá melhor funcionamento do Judiciário, maior agilidade e mais transparência.

Com o processo eletrônico, os servidores deixam de ter que carimbar, autuar, perfurar folhas, juntar peças, numerá-las e perder tempo com expedição de notas e outras rotinas próprias do ambiente dos cartórios convencionais. Com isso, terão mais tempo para se dedicarem a tarefas mais relevantes, para além de atos meramente burocráticos ou mecânicos⁷.

De fato, a eliminação do retrabalho inútil pode ser verificada com a extinção de atividades desnecessárias em um cenário de processo eletrônico diante da possibilidade de atribuir ao computador tarefas repetitivas antes executadas por pessoas e, portanto, propensas a erros, tais como a contagem de prazos processuais. Tal permitirá otimização do trabalho, acrescentando funcionalidades antes inexistentes capazes de agilizar a apreciação de pedidos e peças processuais, com possibilidade de deslocar pessoal que antes se dedicava às atividades suprimidas, aumentando a força de trabalho na área fim.

4 – NOGUEIRA, Eliana Garcia. *Sistema de gestão de unidade judicial*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2011, v. XIII, p. 87-88.

5 – MARANHÃO, Mauriti. *ISO Série 9000, versão 2000: Manual de implementação*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 7ª ed., 2005.

6 – ATHENIENSE, Alexandre Rodrigues. *Comentários à Lei 11.419/06 e as práticas processuais por meio eletrônico nos tribunais brasileiros*. Curitiba: Juruá, 2010. 381 p. ISBN 978-85-362-3015-3.

7 – ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. Humano, demasiadamente eletrônico. Eletrônico, demasiadamente humano: a informatização judicial e o fator humano. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre: Síntese, v. 12, n. 72, p. 83-94, jul.-ago., 2011.

Foi o que ocorreu na prática com a implantação do processo eletrônico no âmbito do 10º JEC já a partir do ajuizamento da ação. Ao validar a distribuição de um processo eletrônico, automaticamente a carta AR de citação digital é gerada e disponibilizada aos Correios, que se responsabilizam pelo seu cumprimento, alimentando o sistema e após disponibilizando nos autos virtuais a carta AR digitalizada. A partir daí, a própria parte pode consultar os autos via “Chave de Acesso”. O acompanhamento processual é disponibilizado na internet.

Pelo visualizador de autos, denominado *MavenFlip*, as partes e procuradores têm acesso integral aos autos virtuais, o que permite maior transparência e facilita o trabalho, tanto dos usuários internos quanto dos externos do sistema, na medida em que diminui o atendimento no balcão para a simples consulta de autos e evita deslocamento dos advogados da sede de seus escritórios ou das suas residências até a unidade judiciária.

Para os advogados outro avanço de grande valia é o envio de petições intermediárias via Portal do Processo Eletrônico, desde que possuam certificado digital, não havendo mais necessidade de deslocamento até o Fórum para protocolar petição ou interpor recurso, bastando proceder ao protocolo via o Portal do Processo Eletrônico.

Também em relação aos recursos houve ganho de tempo, na medida em que, após o seu processamento pelo juízo *a quo*, são enviados às Turmas Recursais para julgamento mediante simples cadastramento de novo número vinculado ao feito, evitando despesas e demora com remessa e transporte dos autos físicos do cartório para a secretaria das Turmas.

A partir do módulo de custas e de agendamento automático de audiências, o cartório consegue designá-las automaticamente, já que o próprio sistema seleciona a próxima data e horário disponível, mediante só confirmação do usuário, sem que para tanto seja necessário marcar em agenda física ou imprimir documentos.

O ajuizamento dos pedidos por intermédio do Portal do Processo Eletrônico também reduz tempo e gastos. Por intermédio do mesmo Portal (acessado pelo *site* do Tribunal de Justiça), os advogados podem também enviar petições intermediárias.

Além disso, já se encontram disponíveis autotextos opcionais que podem facilitar a formulação dos pedidos pelas partes e advogados, com indicação dos documentos apropriados para a juntada de acordo com o tipo de ação proposta.

De destacar ainda a criação do chamado “quiosque de audiência”, que consiste em ferramenta por meio da qual o conciliador/juiz leigo consegue liberar às partes a visualização dos autos virtuais durante a audiência, mediante acionamento de um botão na tela que lhe é disponibilizada na sala de audiência. Com isso, têm as partes e advogados autonomia para visualização dos autos de forma individual e simultaneamente, já que para cada parte foi disponibilizado a sua tela. Essa inovação agiliza o andamento da solenidade, já que passa a não ser mais necessário alcançar os autos para que uma das partes possa analisar determinada prova para impugná-la ou para formular questões às testemunhas.

Ainda no tocante às audiências, é possível ao conciliador ou ao juiz leigo, durante a sua realização, emitir e fornecer atestado de comparecimento à parte ou

testemunha que estejam previamente cadastradas no sistema, não sendo mais necessário o deslocamento daquelas ao cartório após o encerramento da solenidade para obter tal documento, o que evita a espera no balcão e reduz o número de atendimentos nos dias de audiências.

Outro ganho proporcionado pelo sistema eThemis1g é o cadastro prévio dos advogados. Incluindo o número da OAB, o próprio sistema carrega o nome completo do advogado. Na própria audiência, o conciliador ou juiz leigo, ao efetuar o cadastro, deverá declinar, no ícone “tipo”, se o procurador é defensor público, advogado ou defensor dativo e, no ícone “abrangência da participação”, se ele deve ficar cadastrado no sistema para atuar somente para o ato da audiência ou no processo inteiro. Tal ferramenta permite que, na mesma solenidade, quem está presidindo identifique, de acordo com a orientação do procurador da parte, qual a sua abrangência de atuação no feito, de modo a evitar posteriores alegações de nulidade de intimações. Permite ainda o cadastro de dois ou mais procuradores para uma mesma parte quando, por exemplo, o advogado que comparece à solenidade foi designado exclusivamente para realizar aquele ato, devendo as demais intimações do processo serem expedidas em nome de outro procurador, se for o caso.

Outra funcionalidade interessante diz respeito ao “*post-it*” ou nota, por meio do qual é possível que todos os usuários internos do sistema eThemis1g (servidores, magistrados, conciliadores, juízes leigos e estagiários) tenham acesso a determinado lembrete referente àquele processo. Localizado no canto direito da tela, o ícone apresenta cores diferentes. Se estiver em branco é porque não há anotações nos autos, mas se estiver em amarelo significa que existe um lembrete ou do cartório ou do gabinete. É uma ferramenta útil de comunicação interna, podendo o magistrado por intermédio dele dar orientação aos juízes leigos e conciliadores ou aos próprios servidores, que também podem utilizá-lo para repassar informações entre si, internamente, sem que isso apareça para o usuário externo.

Também por meio da sinalização por cores, é possível visualizar na tela ícone indicativo do deferimento de liminar ou informação de que o processo deve ter tramitação prioritária (idoso). Nesses casos o indicativo se dará por meio de uma etiqueta diferenciada pelas cores e siglas adotadas. Tais indicativos são fundamentais, pois permitem, por exemplo, no caso de deferimento de liminar, que o juiz leigo seja alertado de que deverá manifestar-se no parecer final acerca da confirmação ou revogação da liminar concedida.

Como o processo eletrônico se desenvolve seguindo os fluxogramas elaborados e constantemente revisados, há padrão de tramitação que permite o encaminhamento dos autos ao juiz pelo próprio conciliador/juiz leigo, na audiência, mediante marcação do resultado e do encaminhamento a ser dado. Assim, por exemplo, em uma audiência de conciliação na qual as partes realizaram acordo, o resultado a ser selecionado será “audiência realizada” e o encaminhamento “acordo”, de modo que, ao finalizar o termo de audiência, automaticamente e sem que o processo passe pelo cartório, aparecerá concluso para o magistrado no seu módulo julgador na atividade julgamento: homologação de acordo. Neste caso, após revisar o acordo, o juiz poderá, desde logo, homolo-

gá-lo e assinar o documento, tudo digitalmente, sem necessidade de qualquer impressão de página, minutos após a audiência realizada, já que o processo instantaneamente é encaminhado, do Módulo Audiência para o Módulo Gabinete, sem passar pelo cartório.

Relativamente ao Módulo Gabinete, a partir de sugestões de inclusão de funcionalidades e melhorias apresentadas pela equipe do 10º Juizado Especial Cível, é possível visualizar despacho/decisão emitida no processo naquela conclusão na própria página inicial, sem necessidade de carregar o documento, o que evita cliques desnecessários. Outro avanço diz respeito à automatização das decisões, com a criação de despachos/decisões automatizadas em situações previamente mapeadas nos fluxogramas, como no caso dos processos conclusos para homologação de acordos em audiência ou extinção por ausência da parte-autora, quando o próprio sistema gera modelo de despacho automático, passível de alteração ou adaptação. Além disso, com a criação da pasta de modelos do gabinete, a partir do localizador de palavras no documento arquivado, será possível aos magistrados localizar com maior facilidade decisões anteriormente proferidas.

Em relação às audiências de instrução, inovação importante está sendo testada. Trata-se do processamento de voz integrado ao próprio sistema eThemis1g, o que permitirá degravação da solenidade sem necessidade de ditado ou digitação dos depoimentos colhidos, já que os informes serão registrados mediante só acionamento do dispositivo de gravação que degravará automática e instantaneamente as declarações prestadas durante a audiência, dispensada a necessidade de designação de servidor judicial para secretariar a solenidade.

Por fim, importa destacar ainda a redução da necessidade de espaço para prateleiras e arquivos físicos para guarda dos processos em papel, além da dispensa de impressão dos documentos, com significativo impacto ambiental.

11.6. Conclusão

A virtualização dos processos judiciais não constitui um fim em si mesmo. Para além da economia de tempo, de recursos materiais e preservação do meio ambiente, o novo sistema representa inovação efetiva que resultará, a médio e longo prazo, na melhoria dos serviços judiciários em benefício de toda a sociedade. Não se trata de mera digitalização de peças processuais ou da só transferência de conteúdo do suporte em papel para a via eletrônica. Constitui, o sistema eThemis1g novo modo de prestar jurisdição.

Por meio da padronização de rotinas, da criação de fluxos e da automação de atividades que consomem grande parte do tempo dos servidores envolvidos na tramitação dos feitos, a utilização do processo eletrônico permitirá maior agilidade e transparência, com maior eficiência e a um custo muito menor.

Para os magistrados e servidores, passadas as dificuldades iniciais de adaptação, o novo sistema representará significativa melhoria na qualidade de vida e no trabalho. A par da eliminação de “etapas mortas” do procedimento⁸, por meio da automatização

8 – ARAÚJO, Luciano Vianna. O processo eletrônico a partir da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *Revista do Advogado*, São Paulo, n. 120, p. 44-51, ago., 2013.

de rotinas, tais como a autuação, rubrica das folhas, certificação, juntadas, entre outros, que deixarão de ser realizados com a nova sistemática, haverá uma nova forma de gestão judiciária, viabilizando monitoramento da atuação de cada agente, com possibilidade de estabelecimento de indicadores de desempenho e produtividade.

Para as partes, advogados e demais usuários externos, os ganhos de agilidade, publicidade e transparência são evidentes diante da disponibilização do conteúdo das decisões e atos processuais de forma instantânea⁹, podendo ser acessado em qualquer horário e em qualquer local, sem necessidade de deslocamento, como se as portas da Justiça estivessem sempre abertas ao jurisdicionado¹⁰.

A conclusão ao fim da experiência do desenvolvimento e implantação do processo eletrônico em nosso Estado é de que o sistema criado pelo Departamento de Informativa do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, denominado eThemis1g, pode, de fato, converter-se em modelo de um processo eletrônico simples, ágil e célere, como convém ao sistema dos Juizados Especiais para o qual foi concebido.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. Humano, demasiadamente eletrônico. Eletrônico, demasiadamente humano: a informatização judicial e o fator humano. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre: Síntese, v. 12, n. 72, p. 83-94, jul.-ago., 2011.

ARAUJO, Aline Modesto. Modernização do poder judiciário através do processo virtual. *Revista da ESMape*, Recife, v. 13, n. 27, p. 57-84, jan.-jun., 2008.

ARAÚJO, Luciano Vianna. O processo eletrônico a partir da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *Revista do Advogado*, São Paulo, n. 120, p. 44-51, ago., 2013.

ATHENIENSE, Alexandre Rodrigues. A justiça brasileira e o processo eletrônico. *Revista Brasileira de Direito Processual*, Belo Horizonte, v. 17, n. 65, p. 69-84, jan.-mar., 2009.

_____. *Comentários à Lei 11.419/06 e as práticas processuais por meio eletrônico nos tribunais brasileiros*. Curitiba: Juruá, 2010. 381 p. ISBN 978-85-362-3015-3.

GARCIA, Sérgio Renato Tejada. *Processo Virtual: uma solução Revolucionária para a Morosidade*. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br/pages/artigo.jsp>>. Acesso em: 18 nov. 2006.

MARANHÃO, Mauriti. *ISO Série 9000, versão 2000: manual de implementação*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 7ª ed., 2005.

9 – ARAUJO, Aline Modesto. *Modernização do poder judiciário através do processo virtual*. Recife: Revista da ESMape, v. 13, n. 27, p. 57-84, jan.-jun., 2008.

10 – GARCIA, Sérgio Renato Tejada. *Processo Virtual: uma solução Revolucionária para a Morosidade*. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br/pages/artigo.jsp>>. Acesso em: 18 nov. 2006.

NOGUEIRA, Eliana Garcia. *Sistema de gestão de unidade judicial*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2011, v. XIII, p. 87-88.

SCHMIDT, Ricardo Pippi. *Administração Judiciária e os Juizados Especiais Cíveis: o caso do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2008, p. 113 e 121.

ROSANE WANNER DA SILVA BORDASCH

Juíza de Direito titular do 1º Juizado da 2ª Vara Cível do Foro Central de Porto Alegre, designada ao Projeto Poupança, Mestre em Administração em Poder Judiciário pela FGV Direito Rio, com Especialização em Engenharia da Qualidade pela PUCRS, Qualidade em Serviços pela Unisinos e também pelo Sebrae/RS

A vida é mudança e, como diria Drucker¹, não podemos gerenciá-la, apenas estar à sua frente. E, seguramente, um dos seus maiores desafios é como motivar e preparar a organização para a mudança: todos necessitam encarar suas inconsistências e se afastar do recorrente “sempre fizemos assim”, segundo Goldratt².

Soma-se a isto, no Poder Judiciário, o aumento constante do número de novas ações ajuizadas e, conseqüentemente, do volume de trabalho. A tendência natural é a utilização do “mais do mesmo”, ou seja, exigir mais produtividade, com maior número de colaboradores. Peter Senge³, falando das organizações que aprendem, descreve a situação por meio da fábula de George Orwell, em *A Revolução dos Bichos*: “o cavalo Boxer tinha sempre a mesma resposta para todas as dificuldades”, que era trabalhar mais. Sua reação repetida gerava aumento da necessidade de trabalhar, e o problema não se resolvia. E é do mesmo autor a referência de que “a alavancagem frequentemente vem de novas formas de pensar”⁴, destacando que esta potencialidade não é exercitada porque as pessoas se concentram nas suas próprias decisões.

No ambiente de trabalho, o enfrentamento dos problemas é dificultado pela quantidade de “ameaças externas”, múltiplos obstáculos e, como dito, volume

1 – DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. Thomson, 1999, p. 64.

2 – GOLDRATT, Elyahu et COX, Jeff. *A meta, Educator*. 2ª ed., 1993, introdução à edição ampliada.

3 – SENGE, Peter. *A quinta disciplina*. Best Seller, 21ª ed., 2006, p. 90.

4 – _____, p. 73.

de serviço. O sentimento de todos é de impotência. O Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP-FGV) Luiz Carlos de Queirós Cabrera⁵, no artigo “Cuidado com o Jacaré”, ressalta que a demanda social é por mais agilidade, maior qualidade. E a rotina impede que se possa cumprir o planejamento diário. A sensação, ao final do dia, é a de que matamos uma grande quantidade de jacarés e deixamos de lado a missão de drenar o pântano – “e o reconhecimento só virá para aqueles que conseguirem drenar o pântano”.

Treinamentos realizados em um cenário fora do padrão usual, além da proposta de sair da rotina, podem representar uma grande metáfora aos participantes, que são levados a vivenciar situações envolvendo liderança, equipe, estratégia e planejamento. Assim, a premissa de que um barco não sairá do lugar sem que se leve em conta planejamento, atuação em equipe, avaliação das condições e definição de estratégias, exige do grupo uma abordagem diferenciada. E o remo é um esporte eminentemente de equipe: assim como em qualquer lugar onde se trabalhe com pessoas na busca de objetivo comum, planejar, treinar e preparar é imprescindível para atingir metas e resultados (no dizer de Ban Ki-moon, Secretário-Geral das Nações Unidas, no discurso de abertura da Copa do Mundo de Remo, realizada na Coreia do Sul, em 2013, “remadores sabem melhor do que ninguém a importância de se mover juntos para um objetivo comum”).

Neste contexto, o Grêmio Náutico União (GNU) recebeu, na Ilha do Pavão, 75 integrantes do Curso Oficial para Ingresso na Carreira da Magistratura Estadual, em evento realizado em conjunto pela Escola Superior da Magistratura e desenvolvido pelo NIAJ – Núcleo de Inovação e Administração Judiciária e pelo Departamento de Remo do GNU, tendo por instrutores o Coordenador Marcello Varriale, técnico da seleção brasileira e das categorias principais do clube, e o Treinador Luciano Souza, professor e técnico das categorias de base.



Foto: Rosane Wanner da Silva Bordasch

Divididos em equipes, a missão era percorrer um trajeto remando em conjunto, contornando uma boia demarcatória para atingir a rampa de atracação no extremo oposto. A atividade exigiu planejamento e trabalho em equipe. Na medida em que as equipes se sucediam, os demais participantes avaliavam as performances, as falhas apresentadas e definiam estratégias, dentre elas a sincronização do movimento, que fazia o barco se deslocar eficientemente.



Foto: Rosane Wanner da Silva Bordasch

Em poucos minutos e numa curta distância, os participantes revisitaram estratégias que asseguraram o progresso da navegação nos seus primórdios (o remo, na história da humanidade, foi utilizado para esporte e lazer, no comércio e como força bélica: “tendo desde o princípio estado a serviço dos homens para facilitar os contatos, a água teve todo o tempo um papel considerável no desenvolvimento da civilização. Pode-se mesmo dizer que a história foi posta em marcha a golpes de remo” – Pierre Carnac citado por Henrique Licht⁶).

E uma das capacidades desenvolvidas diz com o dimensionamento da capacidade do processo pela restrição do sistema, já que toda a equipe dependia do desempenho conjunto, não da força individual. É a aplicação da Teoria das Restrições, defendida por Goldratt⁷, segundo a qual os processos são encadeados como elos de uma corrente e a resistência do sistema é dada pelo mais frágil, pois, se submetido a esforço superior, poderá se romper e paralisar a integralidade do ciclo da atividade. É com a melhoria da restrição que o processo evolui. Exemplo disso foi igualmente utilizado pelo Coordenador Marcello Varriale⁸:

6 – LICHT, Henrique. *O remo através dos tempos*. SEC/RS, 1ª ed., 1986, p. 19.

7 – GOLDRATT, *op. cit.*

8 – VARRIALE, Marcello. Palestra realizada para integrantes do Curso Oficial para Ingresso na Carreira da Magistratura Estadual, da ESM-Ajuris, em 25-04-2014.



Foto: Marcello Varriale

O ajuste da capacidade do processo para a simetria da guarnição é justamente o ponto de equilíbrio. E cada remador é responsável por dar condição de atuação ao seu colega na guarnição.

E toda esta aplicação nas equipes fez surgir naturalmente a figura do líder, responsável pela convergência das ações adotadas na execução da atividade proposta.

De uma forma completamente diferente, temas muito importantes foram tratados e o resultado foi excelente: 98,41% dos participantes aprovou a atividade. Os comentários ressaltaram o reconhecimento da importância do trabalho em equipe e do papel que cada integrante nela desempenha. Outra vez, a lição de Senge⁹:

(...) líderes das organizações que aprendem devem fazer mais do que formular estratégias para explorar as novas tendências. Eles devem ser capazes de ajudar as pessoas a entender as forças sistêmicas que moldam a mudança.

Drucker¹⁰ afirma que “o trabalho em equipe não é bom, nem desejável, ele é um fato. Sempre que as pessoas trabalham ou jogam em conjunto, elas o fazem em equipe”.

Estamos no mesmo barco e só o trabalho planejado e em equipe vai fazer com que ele se movimente em direção aos bons e esperados resultados.

9 – SENGE, *op. cit.*, p. 382.

10 – DRUCKER, Peter. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. Thomson, 1ª ed. Reimpressão, 2006, p. 62.

Referências

DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. Thomson, 1999, p. 64.

DRUCKER, Peter. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. Thomson, 1ª ed. Reimpressão, 2006, p. 62.

GOLDRATT, Elyiahu et COX, Jeff. *A meta, Educator*. 2ª ed., 1993, introdução à edição ampliada.

<<http://www.melhorias.com.br/artigos/1101311.html>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

LICHT, Henrique. *O remo através dos tempos*. SEC/RS, 1ª ed., 1986, p. 19.

SENGE, Peter. *A quinta disciplina*. Best Seller, 21ª ed., 2006, p. 90, 73 e 382.

VARRIALE, Marcello. Palestra realizada para integrantes do Curso Oficial para Ingresso na Carreira da Magistratura Estadual, da ESM-Ajuris, em 25-04-2014.

13

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO – PLANEJANDO A GESTÃO DA COMARCA

VANDERLEI DEOLINDO

Juiz de Direito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, 1º Juizado da 20ª Vara Cível Especializada em Ações da Fazenda Pública e Coordenadoria do Plantão Judiciário do Foro Central de Porto Alegre – RS

RESUMO: O presente trabalho se constitui numa versão reduzida da obra “Planejamento Estratégico em Comarca do Poder Judiciário”, volume XII, publicada na Coleção de Administração Judiciária, editada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – Corregedoria-Geral da Justiça, no ano de 2011. Procura despertar reflexões e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão judicial por meio da adoção de um método de planejamento no âmbito da Comarca ou Vara. Com base na experiência pessoal e na de colegas que vivenciaram situações semelhantes, aborda situações geralmente encontradas pelos magistrados logo que assumem nas Varas. Aponta a necessidade de aperfeiçoamento do quadro existente e sugere a adoção de uma ferramenta disponibilizada pela Administração – o Planejamento Estratégico –, que instrumentaliza a identificação dos problemas presentes e futuros de forma didática e indica soluções com a participação democrática das pessoas da unidade de trabalho. Defende que as análises ambientais e a identificação das prioridades pelo grupo de trabalho – e que constituirão os planos de ação –, realça a liderança do magistrado, motiva as pessoas e as compromete na efetiva busca de resultados. Sublinha que o aperfeiçoamento da gestão é indispensável à prestação jurisdicional eficiente, pois combate a morosidade judicial e legitima ainda mais o Poder Judiciário perante a destinatária dos serviços, a Sociedade, a razão de sua existência.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão judiciária. Planejamento estratégico de Comarca. Prestação jurisdicional. Gestão democrática.

13.1. Introdução

Uma das mensagens mais ouvidas durante os Cursos de Aperfeiçoamento de Magistrados do Rio Grande do Sul, na área de Administração Judiciária, organizado pela Corregedoria-Geral de Justiça e pela Escola Superior da Magistratura, é de que é necessário “planejar”, de que “planejamento é importante”, de que “não se admite mais a mudança dos gestores sem um planejamento de médio e longo prazos”, de que “além de julgar é necessário planejar”, entre outras expressões semelhantes. Merece louvor a mudança de cultura que está sendo construída, já que até pouco tempo pouco se ouvia a respeito. Todavia, são necessárias palestras ou cursos específicos quanto à forma de se planejar, quanto à metodologia ensinada pela Administração, sob pena de cada um planejar ao seu modo, segundo prioridades pessoais, sem método, sem técnica, sem rumo certo. O presente trabalho objetiva indicar um método a ser desenvolvido no âmbito das Comarcas, a ferramenta do Planejamento Estratégico, adotado por organizações modernas preocupadas em realizar ações que enfrentem os problemas presentes e considerando os desafios futuros. É um planejamento olhando também para o futuro.

A Magistratura brasileira de carreira é composta por Bacharéis de Direito selecionados em rigorosos concursos públicos de provas e títulos, nos termos do art. 93, I, da Constituição Federal. Até pouco tempo atrás, antes da edição da Resolução n. 75 do CNJ, de 12 de maio de 2009, sequer eram exigidas noções básicas de gestão pública. O conteúdo das matérias, exigidas nas provas de seleção, eram exclusivamente de natureza jurídica. Os magistrados aprovados reuniam conhecimentos jurídicos acima da média, que somados à sensibilidade humana na missão de realizar justiça, o que ainda é aferido mediante avaliações psicológicas e psiquiátricas, constituíam modelo satisfatório de juiz para a realidade da época.

Os tempos mudaram. O número de processos vem crescendo geometricamente desde a edição da Constituição Federal de 1988, principalmente nos últimos dez anos. O Relatório de atividades do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, edição de 2007, informa que no ano de 2000, havia 563 magistrados de Primeiro Grau e a média de processos por Vara, excluídos os processos dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, era de 1.783. Ainda em 2007, o número de magistrados atingia 684 e a média de processos subiu para 4.989. Em dezembro de 2009, em apenas dois anos, o número de magistrados caiu para 641 e a média de processos por Vara aumentou para 5.580. Nota-se, portanto, um aumento tímido no número de magistrados no passar dos anos, diante do aumento expressivo do número de processos. Enquanto em 2000 tramitavam 832.681 processos na Justiça gaúcha de primeiro grau, em 2007 aumentou para 2.559.335. Em dezembro de 2009, os números são ainda maiores, 2.996.551 processos em tramitação, fazendo com que todos sintam a sobrecarga da justiça gaúcha¹. Em 2013, o número total de processos no primeiro grau aumentou

1 – Relatório Anual de atividades do 1º Grau do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – Relatórios estatísticos – Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>.

para 3.577.929 feitos, com apenas 640 magistrados, fazendo com que a média ficasse 6.148 processos por magistrado.

Como se observa, e segundo o mesmo Relatório, somente em 2013, iniciaram 1.630.657 novos processos, sendo extintos 1.441.660, originando o resíduo de 3.577.929 processos em primeiro grau, que renovam o ciclo, pois a cada ano, somam-se a milhares de ações que se iniciam, descontadas de mais um tanto de milhares que são julgadas, e assim sucessivamente. Essa a realidade forense. A luta incessante, portanto, é contra o elevado número de processos e contra o tempo de tramitação de cada um deles, pois a massa residual existe em peso significativo e vai se mantendo no passar dos anos.

Ainda impera a cultura da litigiosidade judicial, onde quase tudo é trazido para discussão em juízo. O consenso é a exceção. Desde a formação acadêmica, tradicionalmente os futuros profissionais são forçados para o embate. No Rio Grande do Sul, é reconhecida a cultura da população, expressa na consciência crescente do exercício da cidadania e na busca de direitos, reflexos da abertura democrática, firmada na edição da constituição cidadã. Merece registro, ainda, o aumento do número de faculdades de Direito no País, as demandas de massa decorrentes de ilegalidades praticadas por grandes empresas concessionárias de serviços públicos, aliado a desajustes no agir das agências reguladoras, a omissões do próprio Estado, um dos maiores litigantes do sistema, entre outras causas, fatores que contribuem para a sobrecarga do sistema judicial. Esse congestionamento de processos exige que soluções sejam buscadas para fazer frente à tamanha demanda. A gestão dos processos de trabalho no âmbito forense é um dos caminhos a ser aperfeiçoado. Fazer mais e melhor, com os recursos existentes – e que são escassos –, é uma etapa que deve ser esgotada antes de se pensar em aumento da estrutura judicial.

Esse é o quadro de problema: aumento constante da demanda, a exigir o aperfeiçoamento da gestão visando à realização de justiça em tempo razoável.

Hoje não basta apenas julgar, pois os julgamentos tendem a se perder no tempo, diante da ainda multiplicidade de recursos, crescente quantidade de processos e problemas estruturais impostos por legislação desfocada da realidade, originando desajustes tanto de ordem material como de pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal constitui-se em um limitador para o Poder Judiciário, obrigado a aplicar o limite de 60% de seu orçamento com despesa de pessoal, quando sabidamente se trata de uma organização eminentemente composta de pessoas, necessárias à prestação de serviços. Impossibilitado o incremento de pessoal, releva enfatizar a necessidade de que é preciso gerenciar muito bem a tramitação das ações, para que venham a fluir ordenadamente, e em tempo razoável, conforme estabelece a Constituição Federal e como espera a Sociedade. Nesse particular, é imperiosa a capacitação das pessoas em gestão judiciária. Não é por nada que o CNJ estabeleceu a meta n. 8, de 2010, visando à capacitação de pelo menos 50% dos magistrados brasileiros em administração judiciária. A Corregedoria-Geral de Justiça do TJRS, por sua vez, além de cumprir essa meta, está se empenhando na capacitação também do quadro de servidores, realizando cursos de gestão aos colaboradores. Essa é a tendência do momento.

É importante lembrar como se dá o início da carreira da Magistratura, diante de tão nebuloso quadro. Situações que se repetem mesmo em unidades judiciais assumidas por juízes antigos, pois são vários os recomeços no andar da carreira, em cada vez que o magistrado é promovido, removido ou reclassificado. Como dito no início, o magistrado ou a magistrada, após concorrido e extenuante concurso, assume na Comarca, na condição de juiz substituto. Só que na prática, a palavra “substituto” apenas é designação para identificar o cargo inicial na carreira, antes do vitaliciamento, que só se dará após dois anos de exercício (art. 95, I, da CF/88) – fase de avaliação.

Na prática, ele é o titular da Vara. É ele ou ela que deverá, desde o primeiro dia, passar a despachar nos processos, impulsionando-os e resolvendo várias situações incidentais. Desde o primeiro dia, centenas ou milhares de processos já lhe são passados, para que, cumprido o devido processo legal em cada um deles, com a produção de provas materiais e/ou realização de audiências para colher as provas orais, e demais atos subsequentes, o que deve ser rigorosamente observado, passe a julgá-los, dizendo o direito no caso concreto. São processos de natureza criminal, de família, cíveis, enfim, das mais diversas naturezas, originando sentimentos de diversas ordens àquelas que esperam uma decisão. Não raras vezes, a possibilidade de revolta de réus ou alguma parte insatisfeita ou desesperada, origina insegurança ao julgador, fadado a suportar individualmente a sua integridade física e moral no exercício da atividade jurisdicional.

Paralelamente a essa carga imensa, gravitam os funcionários do foro, disponibilizados para auxiliar na execução das ordens jurisdicionais e administrativas que o juiz também é chamado a dar encaminhamento naqueles dias. Situações de desconforto diante da sobrecarga de responsabilidades e atribuições. Faltam funcionários, por ausência física ou por falta de motivação, enfim, causas diversas. Algumas vezes há problemas de relacionamento, muito comuns em organização de pessoas. A liderança nem sempre é exercida de forma positiva, o que termina influenciando os problemas interpessoais. A comunicação interna deixa a desejar, não é eficaz e nem sempre há cultura de reuniões ordinárias para planejar as atividades. O cumprimento dos ritos processuais e das etapas de trabalho, coordenadas por um escrivão ou substituto, exigem aperfeiçoamentos constantes. É necessário aferir se estão sendo bem ou mal coordenados os serviços. O atendimento de balcão é visto como problema, afinal, lidar com pessoas, muitas delas angustiadas na espera de uma solução, realmente é estafante. Às vezes há rodízio de funcionários, outras vezes não. Vezes em que funcionários gentis e eficientes atendem ao público, outras vezes não. Não há pesquisa de satisfação para ouvir as pessoas, instituindo-se um canal de comunicação. Pessoas todos os dias procurando informações de seus processos, advogados peticionando, solicitando informações, formulando requerimentos, querendo conversar pessoalmente com o juiz, para resolver algum fato pontual, conhecê-lo ou reclamar de algo que não anda bem. Não raras vezes a imprensa querendo informações, criticando por não ter acesso a elas, ou não as compreendendo, como muitas vezes ocorre e que exigem uma atenção especial. Múltiplas atribuições na Direção do Foro, inclusive de representação do Poder Judiciário em eventos importantes.

Relatórios a serem enviados ao CNJ, mais atribuições importantes, mas que também sobrecarregam o rol de atribuições aos juízes. Mandados na rua, há meses com oficiais de justiça, e os processos esperando. Resposta a ofícios e cartas precatórias há meses sem resposta, e os processos parados, aguardando um prazo que não se finda. Por onde começar? O que enfrentar primeiro? Quais as prioridades? Situações complexas e importantes, que dizem respeito à jurisdição, nas quais o juiz é o responsável. Nem sempre é assim, ou exatamente assim, mas são situações comuns nos fóruns do Brasil, em maior ou menor escala.

O que fazer? Por onde começar? Como estaremos daqui a dois, três, cinco anos, se a situação continuar assim? Será que não é hora de parar um pouco, reunir as pessoas e planejar conjuntamente, agindo pró-ativamente, antes que novos problemas aconteçam? A utilização das informações, dos sentimentos, das experiências daqueles que estão ali há anos poderão contribuir na busca de soluções. Afinal, a responsabilidade pelo bom ou mau funcionamento da unidade de trabalho é de todos os seus membros. Se o quadro relatado anteriormente é mais ou menos o existente na Vara ou Comarca, é imperiosa uma pausa para planejar.

É hora do Planejamento Estratégico, com as pessoas da organização. Mas é proibido planejar tudo sozinho. Planejamentos a portas fechadas estão fadados ao insucesso, a consagrar as prioridades do gestor do momento, sem priorizar o que o grupo de trabalho, que vai executar tarefas, entende mais importante. É preciso envolver as pessoas, torná-las artífices da obra, para que depois venham a realmente desenvolver esforços na realização das ações, comprometidas que estão na busca de soluções.

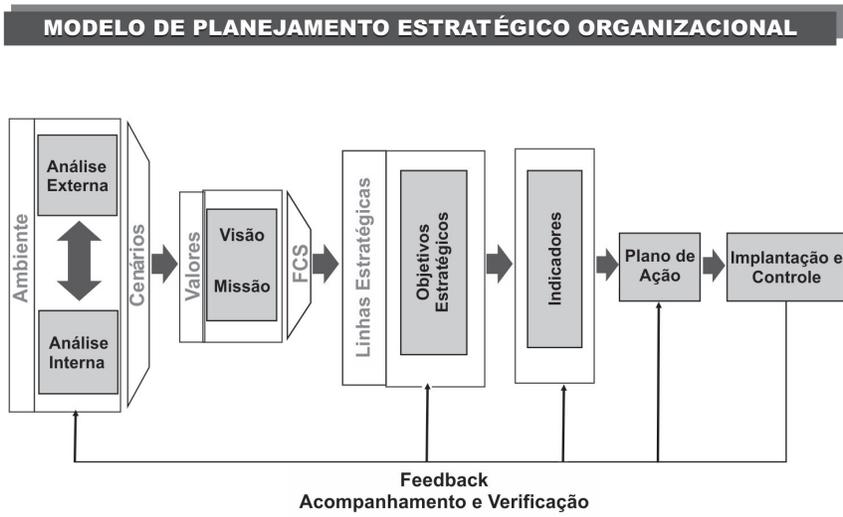
É nessa linha que esse trabalho será desenvolvido, de forma o mais sucinta possível. Na sequência, será apresentada a ferramenta do Planejamento Estratégico, em suas etapas de desenvolvimento, para que o leitor possa refletir e programar a sua aplicação no âmbito da Comarca ou Vara, segundo as peculiaridades locais. As análises dos ambientes externo e interno, com a identificação das oportunidades e ameaças, dos pontos fortes e pontos fracos, dos princípios norteadores, da missão e visão, linhas estratégicas e os objetivos estratégicos a serem alcançados por meio dos planos de ação, elaborados segundo o 5W2H, e a coordenação final pelo PDCA. Essa sucessão de atos gerenciais, certamente, originará resultados satisfatórios a todos, modo especial às pessoas da organização, que passarão a ver que é possível aperfeiçoar os serviços e alcançar melhores resultados em favor da Sociedade, como dito, a razão da existência do Poder Judiciário.

13.2. Planejamento estratégico em Comarca – metodologia

Realizado o diagnóstico da organização segundo os critérios do modelo básico do sistema de avaliação sugerido pelo Gespública², quantificados e analisados os resultados, estarão definidas as carências da organização. O passo seguinte será a realização

2 – Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

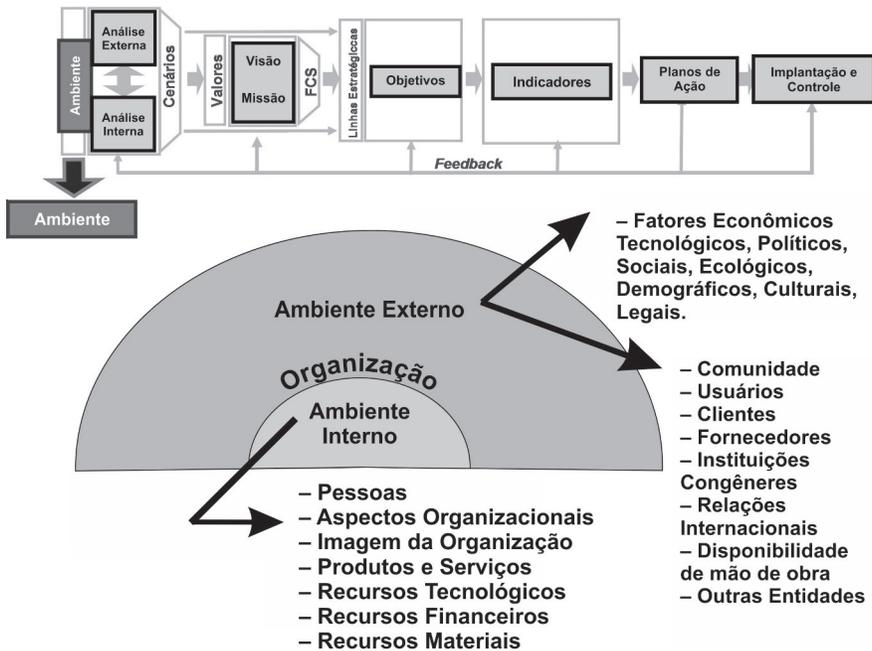
do Planejamento Estratégico propriamente dito, conforme o método adiante exposto. O gráfico seguinte demonstra a metodologia que passaremos a analisar fase a fase a partir de agora. É o caminho a ser seguido para que o gestor líder, ao final, firmado em técnica gerencial, possa gerir a organização na qual é titular.



O planejamento é firmado em análises seguras, desenvolvidas com as pessoas de sua unidade de trabalho e representantes das instituições fundamentais à administração da Justiça. O inter-relacionamento tende a ser aperfeiçoado, pois as pessoas passam a se conhecer melhor depois das reuniões marcadas por debates, análises e decisões gerais em conjunto.

13.2.1. Análise do ambiente externo e interno (1º Passo)

Em primeiro lugar, é analisado o ambiente externo, os fatores ambientais que afetam a vida da organização. Trata-se de um diagnóstico estratégico externo que procura antecipar “oportunidades” (fatores positivos observados na Comarca) e “ameaças” (fatores negativos) para a concretização da “visão”, da “missão” e dos “objetivos” do Poder Judiciário local. Corresponde à análise de diferentes dimensões do ambiente que influenciam as organizações. Estuda também as dimensões setoriais e competitivas.



Com base nisso, a turma de magistrados e servidores deve ser dividida em grupos, que debaterão os aspectos trazidos pelos componentes. É importante que sejam consolidados somente os aspectos definidos por unanimidade. Talvez algumas pessoas não venham a concordar com determinados aspectos, e caso não haja o convencimento durante os debates mediados pelo líder, é melhor não consolidar, ou seja, não considerar tal aspecto como oportunidade. A discordância de um elemento da unidade poderá resultar em reflexos negativos mais adiante. É fundamental que todos os participantes se sintam construtores da obra, para zelar por ela depois que estiver pronta.

O mesmo deverá ser realizado em relação às ameaças. Em grupos menores, os mesmos componentes analisarão as ameaças, transcrevendo-as, para que na sequência, no grupo maior, sejam comparadas com as dos demais grupos, debatidas e, alcançada a unanimidade, consolidadas.

13.2.1.1. Exemplos de análise externa

a) Oportunidades (Fatores externos positivos observados na Comarca):

Acessibilidade à mídia; Possibilidade de Comunicação direta com o usuário; Nível cultural da Cidade estimula o aperfeiçoamento do Judiciário; Acesso à internet; Respeito à Instituição; Possibilidade da realização de convênios e parcerias

com entidades culturais e de assistência (Universidades, OAB, Lyons, Rotary, Maçonaria, Igrejas, Município, Hospitais, Clínicas, etc.) e o Poder Judiciário local;

b) Ameaças (Fatores externos negativos observados na Comarca e que exigem ajustes de gestão):

Imagem negativa do Judiciário na Mídia; Descumprimento de obrigações por outros Poderes; Omissão de outras esferas; Desconhecimento do papel do Judiciário pela Sociedade; Falta de representatividade política no Congresso e Assembléia Legislativa; Lei de Responsabilidade Fiscal; Decisões políticas; Crise moral na sociedade; Falta de visão administrativa do Tribunal de Justiça; Deficiência do setor de informática; Insuficiência de recursos tecnológicos.

13.2.1.2. Análise do ambiente interno

A exemplo da forma adotada para a análise do ambiente externo, os grupos de trabalho realizam a análise do ambiente interno. Essa fase corresponde ao diagnóstico da situação da organização diante das dinâmicas ambientais. São relacionadas as suas forças e fraquezas, condições internas que afetam os resultados organizacionais, como capacidade, recursos, habilidades e competências. São criadas as condições para a formulação de estratégias que representam o melhor ajustamento da organização no ambiente em que atua. Assim, são identificados os “pontos fortes” e os “pontos fracos” do Poder Judiciário local.

a) Exemplos de pontos fortes:

Busca por uma melhoria contínua; Crescimento do compromisso local com a qualidade; Busca de alternativas para solucionar problemas de trabalho; Criatividade dos servidores; Organização do sistema de trabalho; Encontro de servidores com trocas de experiências; Vinda de palestrantes proporcionando uma melhor qualidade de vida: como médicos, psicólogos e outros; Estrutura material satisfatória; Comprometimento dos servidores com a produtividade.

b) Exemplos de pontos fracos (também denominados por “oportunidades de melhoria”):

Resistência a mudanças; Mobiliário ergonomicamente inadequado; Salas inadequadas da equipe de apoio (Psicologia e Assistentes Sociais); Espaço físico inadequado; Falta de Integração entre juízes e servidores; Falta de treinamento e aperfeiçoamento; Falta de plano de carreira; Falta de avaliação de desempenho funcional; Ausência de incentivo à qualificação profissional; Falta de preparo dos líderes; Falta de comunicação interna; Comprometimento insuficiente de alguns com o processo de mudança; Comprometimento interno insuficiente de alguns com a qualidade do trabalho; Falta de compartilhamento de experiências e métodos; Carência de servidores; Falta de padronização dos processos de trabalho; Falta de modelo administrativo-gerencial eficiente; Individualismo; Falta de integração social do corpo funcional; Falta de política institucional de administração.

Considerando que o alinhamento dos diagnósticos externos e internos produz as premissas que alicerçam a construção de cenários, os grupos de trabalho passam a um exercício de prospecção, estabelecendo hipóteses, suposições, conjecturas até definir um cenário.

13.2.2. Cenários (2º Passo)

Os cenários são expectativas baseadas nas análises ambientais antes mencionadas, indicando se o futuro será “favorável” ou “desfavorável”. Não são adivinhações. Com base no que foi relacionado quando da análise externa e interna, forma-se a sensação clara e objetiva de como estamos e como estaremos, se os aspectos, tanto os relativos às oportunidades, se não forem melhor exploradas, como às ameaças, se não forem enfrentadas com inteligência, continuarem a se desenvolver.

13.2.3. Valores (3º Passo)

Na sequência, o grupo elaborador do Planejamento Estratégico passa às reflexões procurando definir quais os “valores” que cada indivíduo realmente acredita e pratica, que considera arraigado à sua personalidade, ou seja, quais os valores que os membros do Poder Judiciário local consideram fundamentais.

Podem ser apontados como princípios e valores a honestidade, a imparcialidade, a ética, o respeito pelo indivíduo, a moral, o compromisso com o social, o compromisso com a eficiência, entre outros. O importante é oportunizar ao grupo as reflexões e debates necessários, deixando que sejam eleitos os valores reputados fundamentais pelos membros daquela unidade de trabalho.

13.2.4. Visão (4º Passo)

A visão expressa o estado que a organização deseja atingir no futuro. Apresenta a intenção de propiciar o direcionamento dos rumos da Instituição. Pode servir também como fonte inspiradora, um chamamento que estimule e motive as pessoas a verem realizada com sucesso a missão declarada.

O Planejamento Estratégico Nacional estabelece a seguinte visão de futuro: ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de Justiça, Equidade e Paz Social.

13.2.5. Missão (5º Passo)

A missão responde à pergunta: Por que existimos? É o elemento que traduz as responsabilidades e pretensões da organização junto ao ambiente. Ela define a razão de ser da Instituição, o seu papel na Sociedade. O CNJ foi muito feliz nesse particular, quando em duas palavras consagrou o objetivo fundamental que justifica a existência do Poder Judiciário como Poder de Estado: Realizar Justiça.

13.2.6. Fatores críticos de sucesso (6º Passo)

Definidas a Visão e a Missão, passa-se aos “Fatores Críticos de Sucesso”, que são as condições fundamentais que precisam ser satisfeitas para que a organização tenha sucesso no ambiente. São as atividades-chave do negócio que precisam ser bem feitas

para que a organização possa atingir os seus objetivos. Sem eles, os objetivos não são alcançados. Assim, também e com a participação especial e importante dos resistentes às mudanças, passam todos os partícipes do Planejamento Estratégico a definir os fatores críticos de sucesso. Exemplos: Suficiência dos recursos humanos frente à demanda crescente; Treinamento, qualificação e valorização permanente de pessoas; Qualidade de vida no trabalho; Gerenciamento de processos de trabalho.

13.2.7. Linhas estratégicas (7º Passo)

Ultrapassada a fase da identificação dos fatores críticos de sucesso, atinge-se o momento de definição das linhas estratégicas. São os princípios orientadores e canalizadores das decisões e do desencadeamento das ações. Constituem-se nas artérias, nas linhas-mestras que levarão a organização ao alcance dos objetivos estratégicos. Exemplo: a) Valorização das pessoas; b) Qualificação da infra-estrutura; c) Comunicação; d) Gerenciamento dos processos de trabalho; e) Integração com a sociedade.

13.2.8. Objetivos estratégicos (8º Passo)

É a fase do processo de Planejamento Estratégico necessária para transmitir a Missão e a Visão de Futuro aos níveis inferiores da organização. Uma pergunta sintetiza bem o significado dos objetivos estratégicos: O que fazer?

Caberá aos grupos de trabalho, individualmente e depois passando à consolidação em grupo único, definir o que deve ser feito. Assim, dentro de cada Linha Estratégica, inicia-se com a ação identificada pelo verbo que responde à pergunta “o que fazer?” – os objetivos propriamente ditos –, na ordem seguinte, exemplificativamente:

1. Valorização das Pessoas: Objetivos Estratégicos: 1.1. Qualificar o servidor; 1.2. Reivindicar Plano de Carreira; 1.3. Proporcionar cursos internos de relacionamento interpessoal; 1.4. Explorar o potencial dos servidores; 1.5. Implementar ações de saúde; 1.6. Implementar e exigir uma política de treinamento interno e externo (Plano de Desenvolvimento de Pessoas).

2. Qualificação da Infraestrutura: Objetivos Estratégicos: 2.1. Melhorar a estrutura cartorial; 2.2. Desenvolver o Planejamento ergonômico, com adequação do mobiliário; 2.3. Modificar o *layout* das Varas e/ou demais setores; 2.4. Sugerir o desenvolvimento do sistema de informática; 2.5. Reivindicar número de funcionários proporcional ao número de processos, postulando a alteração do Código de Organização Judiciária.

3. Comunicação: Objetivos Estratégicos: 3.1. Melhorar a comunicação interna e externa; 3.2. Criar comissão de comunicação; 3.3. Criar página na internet; 3.4. Ordenar o Boletim interno.

4. Gerenciamento dos Processos de trabalho: Objetivos Estratégicos: 4.1. Padronizar as rotinas cartorárias; 4.2. Padronizar os programas de estágio.

5. Integração com a Sociedade: Objetivos Estratégicos: 5.1. Estimular a conciliação; 5.2. Fortalecer os programas de responsabilidade social.

Nota-se, então, que os objetivos estratégicos passam a ser definidos sempre precedidos do verbo correspondente ao que deverá ser feito pela unidade judiciária, dentro da respectiva linha estratégica. Na sequência, antes de serem definidos os planos de ação, é necessário definir os indicadores de cada objetivo, para permitir a medição e o consequente gerenciamento, como veremos a seguir.

13.2.9. Indicadores (9º Passo)

São relações que permitem uma avaliação da performance global ou parcial da organização, por meio da medição de atributos ou resultados, com o objetivo de comparar esta medida com resultados esperados, anteriores, ou ainda, com resultados de terceiros.

O gerenciamento eficaz dos indicadores como “quantidade de processos iniciados no mês ou ano”, “quantidade de processos extintos no mês ou ano”, “o tempo de tramitação dos processos”, são fundamentais ao alcance de metas no desenvolvimento dos processos de trabalho. Da mesma forma o gerenciamento do clima interno e externo, tão necessários para os rumos da organização, por meio de indicadores como “o índice de satisfação dos servidores” e “o índice de satisfação da sociedade”, merecem constante aferição para efetivo alcance da missão estabelecida pelo Poder Judiciário.

Definidos os Objetivos Estratégicos e os respectivos indicadores que permitirão a medição e o consequente gerenciamento, chega o momento dos planos de ação, que vão dar início ao movimento da Organização Judiciária local.

13.2.10. Planos de ação (10º Passo)

Os planos de ação correspondem às ações a serem realizadas para o alcance de cada objetivo estratégico definido na etapa anterior. Indica o rumo pensado, discutido e planejado para podermos realizar os objetivos estratégicos. No Plano de Ação, relaciona-se a Linha Estratégica, o Objetivo Estratégico, a meta ou o indicador de resultado e a(s) pessoa(s) responsável(eis). Na sequência, identifica-se a ação propriamente dita (o que fazer), o prazo estabelecido para a sua execução (quando), as técnicas a serem desenvolvidas (como será feito) e finalmente, o custo estimado para a sua realização.

O plano de ação pode ser elaborado segundo a ferramenta denominada 5W2H, citado por Maria Elisa Macieira³: *WHAT*: O que vai ser feito (aponta do que se trata o plano); *WHERE*: Onde vai ser executado o plano; *WHEN*: Quando o plano vai ser executado (limitação temporal – início e fim da implantação); *WHO*: Quem vai implantar o plano (fixa claramente os responsáveis pela implementação); *WHY*: Por que o plano será implantado (normalmente aqui há referência à meta fixada no planejamento: para que seja aumentada a satisfação do cliente em 20%...); *HOW*: Como será feito.

3 – MACIEIRA, Maria Elisa Bastos. *Estudos de Casos e Práticas Inovadoras*, Apostila do Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário, FGV/Rio, RJ, 2007, p. 44.

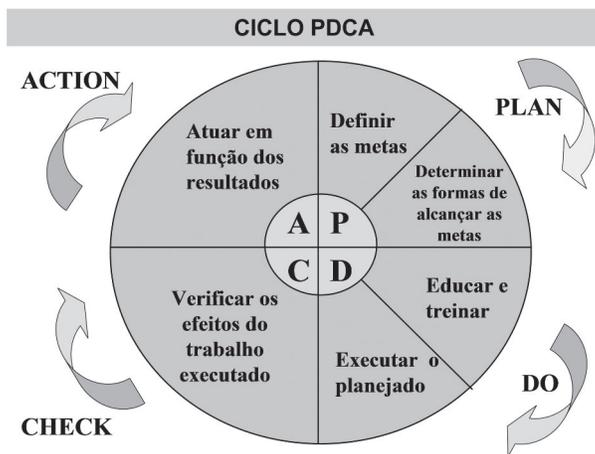
Seguramente, é o item mais importante, pois fixa o método de execução do plano; *HOW MUCH*: Quanto custa.

Seguindo essa ferramenta – 5W2H –, define-se claramente todos os aspectos que devem ser definidos em um plano de ação.

Elaborados os planos de ação para cada objetivo estratégico, chega o momento da sua realização, controle e ajustes que se fizerem necessários durante o percurso. São desenvolvidas as fases seguintes do gerenciamento, mais uma etapa da gestão estratégica firmada em melhorias contínuas por resultados, fundamental para o aperfeiçoamento da organização.

13.2.11. Implantação e Controle – PDCA (11º Passo)

Em continuidade do planejamento inicial de cada ação, sucede outra ferramenta fundamental, o PDCA. É um método utilizado para a manutenção (padronização) e a melhoria dos processos de trabalho. O nome desse ciclo – P-D-C-A – deriva de palavras em inglês e quer dizer: a) planejar (*plan*): Estabelecimento de objetivos e processos necessários para fornecer resultados, de acordo com os requisitos dos usuários e das políticas da organização; b) fazer (*do*): Momento de por em prática o planejamento. Ou seja, treinar e executar os processos; c) checar (*check*): Monitoramento através de medições e avaliações dos processos e produtos executados em relação às políticas, aos objetivos e aos requisitos propostos; d) ação (*action*): Atuar corretivamente sobre a diferença identificada. Se, nas fases anteriores, não houve diferença entre o que foi planejado e o que se fez, esta etapa do PDCA deve ser utilizada para padronizar o processo, dando origem aos POP (Procedimento Operacional Padrão), que muito contribui para o treinamento de novos servidores e bom cumprimento das rotinas do trabalho⁴. Caso contrário, será necessário realizar ajustes no plano inicial.



A adoção dessa ferramenta pelo magistrado-líder na unidade de trabalho é fundamental para o gerenciamento das ações definidas anteriormente. Certo que haverá alguma dificuldade, frente ao excesso de atribuições administrativas e jurisdicionais como antes destacado, mas é necessário ver que sem ela os planos de ação não serão controlados, e os ajustes visando a aperfeiçoamentos não serão desenvolvidos. O mesmo seria presidir vários processos judiciais sem seguir os respectivos procedimentos e processos de trabalho. Chegaria a um ponto em que a confusão se estabeleceria, comprometendo a busca por resultados satisfatórios.

13.2.12. Conclusão

O exercício da liderança pelo juiz, as análises ambientais e as demais fases do planejamento estratégico, com o comprometimento das pessoas na realização das ações voltadas aos objetivos e ações correspondentes, devidamente coordenadas pelo PDCA, são fundamentais para a instituição de um novo modelo de gestão firmado em melhorias contínuas mediante resultados. O Planejamento Estratégico é uma ferramenta fundamental para que se pense a Comarca, para que se mobilizem as pessoas, para que se estabeleça um tempo de reflexão voltada para o futuro e sejam estudadas soluções concretas para o aperfeiçoamento constante dos trabalhos. São os juízes que administram a justiça brasileira e são os responsáveis pela boa ou má gestão. E para que a prestação jurisdicional com independência, reconhecida e consagrada constitucionalmente, continue sendo garantia que proteja e seja exercida em favor da Sociedade, não sofrendo ingerências em maior ou menor escala de qualquer órgão interno ou externo, impende seja aperfeiçoada em sua fase-meio, a gestão das unidades de trabalho. Magistrados com sensibilidade humana, conhecedores do Direito, líderes e aplicadores das ferramentas de gestão nas Varas onde são responsáveis, constituem os ingredientes indispensáveis para a realização da Justiça.

Acredita-se que é dessa maneira, planejando estrategicamente; desenvolvendo uma cultura de melhoria contínua no trato dos processos de trabalho; estimulando a participação cada vez maior de magistrados, servidores e advogados nas atividades de gestão do Foro; ouvindo a cidadania; estimulando o desenvolvimento de medidas alternativas de solução de conflitos; implementando a comunicação; consolidando a democracia interna; tornando o dia a dia no ambiente de trabalho mais agradável e com qualidade de vida; enfim, mudando efetivamente de atitude na realização dos trabalhos, que se estimulará a todos, se combaterá a morosidade do sistema e se alcançará resultados satisfatórios à Sociedade, a razão da existência do Poder Judiciário.

Referências

AMB INFORMA, Informativo da Associação dos Magistrados Brasileiros, edição n. 123, Brasília, jan., 2010.

BORDASCH, Rosane Wanner da Silva. *Gestão Cartorária: Controle e melhoria para a razoável duração dos processos*. Coleção Administração Judiciária. Vol. IV. Departamento de Artes Gráficas do TJRS. 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

BRASIL, RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, *site* do TJRS.

BRASIL, RIO GRANDE DO SUL. Código de Organização Judiciária do Rio Grande do Sul, *site* do TJRS.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma de Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CALHÃO, Antônio Ernani Pedroso. *O Princípio da Eficiência na Administração da Justiça*. 1ª ed. São Paulo: RCS Editora, 2007.

CAVALCANTI, Francisco Antônio. *Planejamento Estratégico Participativo*. São Paulo: Editora SENAC, 2008.

CHANDLER, A. D. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1962.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento Estratégico: Fundamentos e Aplicações*. 6ª tiragem, Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

COVEY, Stephen R., *O 8º Hábito: Da Eficácia à Grandeza*, 7ª ed., tradução de Maria José Cyhlar Monteiro, Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu, *O Poder dos Juízes*, 1ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 1996.

DAVENPORT, Thomas H., *Reengenharia de Processos: como inovar na empresa através da tecnologia da informação*, 5ª ed., tradução de Waltensir Dutra, Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.

DEOLINDO, Vanderlei, *Planejamento Estratégico em Comarca do Poder Judiciário*, Porto Alegre, RS, Coleção Administração Judiciária, Volume XII, publicação do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Corregedoria-Geral da Justiça, abril de 2011.

DIPP, Gilson. A Corregedoria Nacional de Justiça, o CNJ e a Constituição. *Revista Jurídica Consulex*, ano XIII, n. 310, 15 dez. 2009.

FEE – FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Resumo Estatístico do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 19 dez. 2007.

FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Direito e Administração da Justiça*. Curitiba: Juruá, 2006.

GOMES, Luiz Flávio, *A Dimensão da Magistratura no Estado Constitucional e Democrático de Direito*, 1ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1991.

<<http://www.gespublica.gov.br>>. Acesso em: 11 ago. 2014.

KANT, Immanuel, *Crítica da Razão Pura*. Vol I, tradução de Valério Rohden e Udo Baldur Moosburger, 4ª ed., São Paulo: Nova Cultural, 1991.

KAPLAN, Robert. S.; NORTON, David P. *A Execução Premium: a Obtenção de Vantagem Competitiva Através do Vínculo da Estratégia com as Operações de Negócio*, tradução Afonso Celso da Cunha Serra, Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, 2ª reimpressão.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. *Excelência em Gestão Pública: a Trajetória e a Estratégia do Gespública*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

MACIEIRA, Maria Elisa Bastos. *Estudos de Casos e Práticas Inovadora*, apostila do Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV/Rio, 2007, p. 44.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Administração Pública*. 10ª ed. Campus Jurídico. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2008.

MARANHÃO, Mauriti; Macieira, Maria Elisa Bastos. *O Processo Nosso de Cada Dia: Modelagem de Processos de Trabalho*, Rio de Janeiro: Qualitymark Editora Ltda., 2004.

MAXWELL, Jonh C. *As 21 Irrefutáveis Leis da Liderança*, traduzido por Alexandre Martins, 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Thomas Nelson Brasil, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 1999.

MINTZBER, H. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1994.

MOTTA, Paulo Roberto. *Formação de Liderança*, apostila do Projeto de Mestrado Profissional em Poder Judiciário, Rio Grande do Sul, 2006.

NALINI, José Renato. *A Rebelião da Toga*. 1ª ed. Campinas, São Paulo: Millennium Editora, 2006.

NALINI, José Renato. Conselho Nacional de Justiça: Um Marco no Poder Judiciário. *Revista Jurídica Consulex*. Ano XIII, n. 310, 15 dez. 2009.

NIETZSCHE, F. *The Will to Power*. New York: Vintage Books, 1968.

NOGUEIRA, Eliane Garcia. *Gestão Estratégica de Vara*. Coleção Administração Judiciária. Departamento de Artes Gráficas do TJRS. Vol. V, 2009.

OROFINO, Antônio Carlos. *Processos com resultados: a busca da melhoria continuada*. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO – GESPÚBLICA, edição 2007, Brasília, editado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento.

RUSSO, Andréa Rezende. *Uma Moderna Gestão de Pessoas no Poder Judiciário*. Departamento de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2009.

SADEK, Maria Teresa Aina. *Poder Judiciário: perspectivas de reforma*. Opinião Pública. Campinas, vol. 10, n. 1, 2004.

SALIBI FILHO, Nagib. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TESHEINER, José Maria Rosa. *Poder judiciário*. Porto Alegre: Ajuris, 150-7, mar., 1991.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Relatório Anual de atividades do 1º Grau – Relatórios estatísticos. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Relatório Anual da Comarca de Santa Maria, edição 2006, Direção do Foro.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Relatório Estatístico Anual do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, dez., 2005.

VIEIRA, José Luiz Leal. *Um Novo Desafio para o Judiciário: o Juiz Líder*. Departamento de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2009.



RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Práticas inovadoras na jurisdição**: a experiência dos magistrados do Rio Grande do Sul. Organizado pelo Núcleo de Inovação e Administração Judiciária - NIAJ. Apresentação de Ruy Rosado de Aguiar Júnior. Porto Alegre, 2014.