

A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO PRIORITÁRIA COMO FORMA DE RESSUSCITAR O PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO.

Raimundo Nonato Silva Santos¹

Pablo Freire Romão²

Resumo: A presente pesquisa, considerando a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento do primeiro grau de jurisdição, objetiva expor a importância da gestão judicial e das possíveis inovações da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, recentemente criada pelo Conselho Nacional de Justiça, assim como, considerando as dificuldades enfrentadas pelos magistrados que atuam nas Comarcas do interior do Estado do Ceará, publicizar uma minuta de emenda ao Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, cujo teor cria a Comissão Permanente de Apoio às Comarcas do Interior.

Palavras-chave:

1. Introdução

A Emenda Constitucional nº 45/2004, denominada de “Reforma de Judiciário”, incluiu o inciso LXXVIII ao art. 5ª da Constituição da República, cujo teor afirma que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

O processo célere é, portanto, aquele cujo todos os atos processuais são realizados dentro de um lapso temporal razoável, de modo que não se pode utilizar o pretexto da celeridade como forma de violar o princípio do devido processo legal. De outro modo: a tramitação do processo deve levar o tempo que for necessário para a adequada solução do litígio.

Importante destacar que, apesar do direito acima ser uma garantia fundamental a todos os jurisdicionados, tal dispositivo não vem sendo regularmente aplicado pelo Poder Judiciário. Nesse contexto, deve ser salientado que tal demora no trâmite processual é bem mais acentuada no primeiro grau de jurisdição, em virtude deste ser a “porta de entrada da Justiça”.

E a “culpa” por tal morosidade processual, em sede de primeiro grau de jurisdição, não pode

¹ Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, integrante da 8ª Câmara Cível, graduado em Direito pela UFC, especialista em Direito Processual Civil pela UFC, mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela UNIMES.

² Acadêmico de Direito da UNIFOR, monitor de Direito Processual Civil I pela UNIFOR.

ser atribuída aos magistrados, e, sim, à completa falta de estrutura, de mão de obra (qualificada), e, finalmente, de sensibilidade por parte dos Tribunais a que estão vinculados os juízes monocráticos, visto que as Cortes, muitas das vezes, não administram de forma participativa, de modo que os recursos não são isonomicamente aplicados.

E a situação se torna ainda mais crítica quando se analisa a produtividade das Comarcas situadas no interior dos Estados da Federação. Em tais localidades, distantes da sede do Tribunal, os magistrados acabam por se sentir esquecidos, ante as dificuldades que encontram no trato direto com a gestão judiciária.

Desse modo, considerando que a sobrecarga de trabalho e o mau funcionamento da primeira instância são as causas principais da morosidade sistêmica atual, assim como a patente necessidade de se estruturar medidas com o fito de elevar a satisfação do jurisdicionado, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio de um grupo de trabalho, editou uma proposta de Resolução que prevê a criação da Rede de Priorização do Primeiro Grau, a fim de tornar democrática e participativa a governança dos Tribunais.

Nesse diapasão, a partir do projeto editado pelo CNJ e considerando as dificuldades enfrentadas pelos magistrados que atuam nas Comarcas do interior do Estado do Ceará, fora enviado à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) uma minuta de emenda ao Regimento Interno da Corte, elaborada por mim, na função de Desembargador, cujo teor cria a Comissão Permanente de Apoio às Comarcas do Interior.

Assim sendo, a presente pesquisa objetiva expor a importância da gestão judicial e das possíveis inovações da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, assim como publicizar o projeto do Sodalício cearense, ressaltando, ao final, o incentivo às boas práticas judiciais e aos modelos de gestão a serem seguidos na administração da Justiça.

Por fim, com o fito de individualizar o objeto de estudo, tem-se que se busca, ainda, demonstrar que a criação da Comissão Permanente de Apoio às Comarcas do Interior é uma forma de atender aos anseios dos juízes e dos jurisdicionados, posto que objetiva, a grosso modo, aproximá-los do TJCE por meio de diretrizes a serem expostas nos tópicos a seguir.

2. Metodologia

A metodologia utilizada na elaboração da pesquisa constitui-se em um estudo desenvolvido por meio de pesquisa do tipo bibliográfica e aplicada, visto que busca intervir na realidade na forma dos resultados encontrados, e de natureza qualitativa e quantitativa.

3. O primeiro grau de jurisdição como segmento mais sobrecarregado do Poder Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é um órgão voltado à reformulação de quadros e meios no Judiciário, sobretudo no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. O referido órgão foi criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e instituído em obediência ao determinado na Constituição Federal, nos termos do art. 103-B, visando, através da instituição de planejamentos administrativos para os órgãos judiciais, garantir o acesso à Justiça, modernizar tecnologicamente o Judiciário, fiscalizar os atos arbitrários praticados por membros deste e concretizar uma prestação jurisdicional em benefício da sociedade.

Nesse contexto, tem-se que, segundo dados do Conselho, por meio do “Relatório Justiça em Números”, dos 92,2 milhões de processos que tramitaram no Poder Judiciário nacional no ano de 2012, 82,9 milhões encontravam-se no primeiro grau de jurisdição, o que corresponde, pasmem, a 90% (noventa por cento) do total.

Tais dados também demonstram que o primeiro grau baixou 23,1 milhões de processos, sendo a sua produção anual de tão somente 28% (vinte e oito por cento) das ações impostas à sua apreciação, incluindo as demandas novas e as que compõem o acervo processual. Da simples análise dos dados, percebe-se, portanto, que o primeiro grau de jurisdição encontra-se sobrecarregado, sendo esta a maior razão de sua prestação jurisdicional ser aquém da qualidade desejada.

Acerca do tema, o eminente Ministro Joaquim Barbosa, Presidente do CNJ, em discurso proferido na abertura do VII Encontro Nacional do Poder Judiciário, em novembro de 2013, assim vaticinou:

O primeiro grau de jurisdição é a porta de entrada da Justiça. É a linha de frente, a vanguarda do Judiciário. É, no mais das vezes, o único ponto de contato entre o cidadão e o Judiciário. É onde o serviço da Justiça é visualizado, é sentido, é sonhado e concretizado. É a face da Justiça que se perpetua no imaginário dos milhares de homens e mulheres que anualmente a ela se socorrem. (...)

É premente a necessidade de conferir um novo olhar ao primeiro grau. É preciso direcionar os olhos e as atenções para a porta de entrada da Justiça. É preciso canalizar esforços e recursos para a melhoria dos serviços prestados pela primeira instância. (...)

Gerir é eleger prioridades. E não há nada mais urgente no Judiciário do que melhorar o primeiro grau de jurisdição. O caminho passa pela necessária instituição de uma política permanente de priorização da primeira instância, instrumentalizada no próprio Plano Estratégico dos tribunais.”

Devido a esta situação alarmante, o Presidente do CNJ criou um Grupo de Trabalho (GT), presidido pelo Conselheiro Rubens Curado, com o fito de encontrar diretrizes que instituassem uma política voltada à priorização do primeiro grau de jurisdição. Após diversas reuniões, o GT concluiu um relatório que expõe, de forma analítica e sistêmica, diversas propostas cujo objetivo reside em atender os anseios dos juizes de planície, quais sejam:

a) Diretriz estratégica: tal ação busca vincular o plano estratégico do Poder Judiciário à primeira instância, através da modernização tecnológica, da troca de experiências entre os órgãos judiciais, da excelência na gestão de custos operacionais, e da equalização dos recursos orçamentários, patrimoniais, e de pessoal.

b) Realização de audiências públicas: aqui se objetiva dialogar com a sociedade civil, entidades públicas e privadas, especialistas, autoridades, advogados, servidores, membros do Ministério Público etc, para que os problemas sejam identificados e as soluções encontradas. Nesse aspecto, denota-se o caráter democrático da busca de soluções através da colaboração de diversos setores jurídicos e sociais.

c) A edição de Resolução sobre a institucionalização da Política Nacional de Atenção Prioritária de Primeiro Grau de Jurisdição: como visto, já fora realizada a minuta desta Resolução, cujo teor objetiva institucionalizar a priorização do primeiro grau.

d) A edição de Resolução sobre a distribuição de força de trabalho e de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário: objetiva criar regras básicas para se distribuir isonomicamente a mão de obra e o orçamento no primeiro e no segundo grau de jurisdição.

e) A edição de Resolução Conjunta sobre a criação de Unidades Avançadas de Atendimento: busca o incentivo à criação de Unidades Avançadas de Atendimento da Justiça Federal - UAA, como formas de aproximar o Judiciário da sociedade.

f) A edição de Resolução sobre a regulamentação do Trabalho Voluntário no âmbito do Poder Judiciário: objetiva incentivar a prestação de serviço voluntário.

g) Acordo de Cooperação Técnica sobre a implementação de Prática Jurídica Acadêmica: tal

ação visa integrar ao Judiciário à prática jurídica acadêmica, por meio de estudantes de Direito que tenham vontade de compreender a prática do foro.

h) Nota Técnica sobre a “desjudicialização” da execução fiscal: criação de uma forma de execução extrajudicial de créditos tributários, como forma de estudar uma eventual alteração legislativa.

São essas, portanto, as pilastras encontradas pelo GT para a instituição de uma política permanente que priorize o primeiro grau de jurisdição, a fim de torná-lo capaz de saciar os anseios da sociedade de maneira célere e eficaz. Ademais, a análise desses pontos possui grande relevância para a pesquisa em epígrafe, em virtude da minuta do TJCE objetivar criar uma Comissão que cumprirá tais diretrizes.

Saliento, por oportuno, que a pesquisa em comento detém, como pano de fundo, o relatório do eminente Conselheiro Rubens Curado, que presidiu brilhantemente o GT. Visto isso, logo após uma breve exposição acerca da Gestão Judicial, adentrar-se-á na análise da Resolução que visa instituir a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, posto que esta formaliza as bases que estruturam tal política, sendo a principal normatização que contempla as linhas de atuação a serem seguidas para uma correta priorização do primeiro grau.

4. Breves considerações acerca da Gestão Judicial.

Com a promulgação de uma nova ordem constitucional, e a conseqüente criação de novas legislações – como o Código de Defesa do Consumidor – o cidadão brasileiro passou a atuar ativamente na defesa de seus direitos, o que, como conseqüência, culmina em elevar o número de processos que tramitam no Poder Judiciário.

O aumento da demanda, após a novel disciplina dos fatos sociais, ocasionou uma certa frustração ao jurisdicionados, em razão da demora na efetivação do que fora expresso pela Carta Republicana. Ilustrando tal acréscimo, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Luis Felipe Salomão, em estudo acerca da eficiência do Judiciário, demonstra que no Brasil, vinte e quatro anos após a Constituição de 1988, o número de ações se multiplicou mais de setenta e cinco vezes.

Realizada tal digressão, imperioso destacar que uma eficiente gestão judicial é de suma importância para a resolução dos casos. O Judiciário requer uma administração moderna, que, diante da imensidão do número de processos, possa atender o jurisdicionado de forma célere. Nesse

contexto, surge a necessidade de se adotar uma gestão participativa nos Tribunais, de modo que magistrados e servidores possam interagir acerca do orçamento e da partilha dos recursos de natureza material.

Assim, não restam dúvidas de que a gestão deve ser profissionalizada. A sobrecarga de trabalho decorre do exponencial aumento das demandas e a ausência de acréscimo proporcional da quantidade de magistrados e de servidores. Dessa forma, deve-se buscar novas formas de se racionalizar e delegar as funções atinentes aos órgãos judicial, notadamente no primeiro grau. Nesse sentido, assevera Eliane Garcia Nogueira (2009, p. 94):

Todas as organizações, inclusive o Poder Judiciário sofrem pressões. As pressões podem ser externas ou internas. Especificamente, quanto ao Poder Judiciário, são exemplos de pressões externas: o aumento constante de demandas; a investigação de casos de corrupção; o descrédito da sociedade quanto aos serviços prestados; mudança constante das leis; os cortes orçamentários, entre outros. O envelhecimento do quadro, as licenças-saúde, as aposentadorias, limitação do quadro funcional são exemplos de pressões internas que abalam a organização. Tantas outras pressões ainda poderiam ser citadas, entretantes, a intenção precípua é o ângulo de análise destas pressões, ou seja, as pressões podem significar uma grande oportunidade de melhoria. Quanto maiores as pressões, maior é o campo de atuação em direção à mudança do quadro. A gestão surge como necessidade premente para o enfrentamento destas pressões. O Poder Judiciário será tão forte quanto for sua legitimação. A legitimação de um Poder de Estado passa pela sua importância para a sociedade e pela eficácia e eficiência dos serviços prestados.

O magistrado detém diversas funções além da jurisdicional. Nessa senda, especialmente no primeiro grau, deve-se organizar e racionalizar os recursos de pessoal, tecnológicos e financeiros, de modo que se entenda que o exercício da magistratura não se volta apenas para a sua atividade-fim. Tal entendimento é refletido inexoravelmente na formação dos magistrados e no processo de seleção, conforme afirma José Renato Nalini (2008, p. 204):

Ousaria acrescentar que o tecnicismo jurídico já se encontra superado e que o juiz em exercício não padece de insuficiência técnica. Ao contrário, exigiu-se do aluno e depois do candidato a juiz uma erudição enciclopédica. Os concursos partem da presunção de que o candidato conhece toda a legislação, a doutrina e a jurisprudência de todos os juizes e de todos os Tribunais do Brasil. Por isso é que este ensaio propõe outro enfoque. O autor considera que o juiz em exercício deva agora municiar-se – prioritariamente – de técnicas de gestão. Só com proficiência nelas é que extrairá do seu acervo de conhecimento legal, teórico e jurisprudencial, as conseqüências práticas para efetivamente praticar o justo.

Constata-se, portanto, que o magistrado é um líder, cuja liderança possui uma grande influência para com os seus funcionários. A explicação é singela: o juiz, como autoridade capaz de decidir as mais variadas questões, nada faz sozinho, ou seja, o juiz-líder possui a missão de gerenciar seus subordinados, para que estes saibam da relevância de suas funções. Nessa senda, dever ser salientado o exposto por Jose Luiz Leal Vieira (2009, p. 81):

A liderança é essencial à magistratura. Os juizes devem ser verdadeiros líderes de suas unidades jurisdicionais e das comunidades em que estão inseridos. O Brasil nunca precisou tanto de líderes éticos comprometidos com a sociedade. É a liderança uma das soluções para alavancar motivação

nos servidores do judiciário, e para a formação de equipes de alto desempenho nas unidades jurisdicionais, com capacidade e competência de resolver com inovação e criatividade o problema da morosidade da justiça (VIEIRA, 2009, pg. 81).

Contudo, o magistrado de primeiro grau, ainda que tenha habilidade com as mais variadas técnicas de gestão, não conseguirá desenvolver seu trabalho sem que a administração do Tribunal respectivo seja participativa, democrática e proativa. Percebe-se, desse modo, que para se alcançar a eficiência do primeiro grau de jurisdição não basta uma competente gestão estratégica do magistrado no interior de seu gabinete.

Isso porque de nada adianta o juiz de planície ser um *expert* em administração se ele não possuir condições materiais de pôr em prática seus conhecimentos de gestão, em virtude da ausência de recursos financeiros, tecnológicos, de pessoal etc. Assim, objetiva-se afirmar que o Tribunal a que o magistrado se encontra vinculado deve gerir os recursos de modo a propiciar a eficiência da gestão individual do juiz monocrático.

Nesse diapasão, é de suma importância a conceituação das formas de gestão a serem utilizadas pelo Sodalício, para que se saiba que a jurisdição eficiente não é alcançada sozinha, de modo que para ressuscitar o primeiro grau de jurisdição devem todas as modalidades de gestão serem aplicadas pelo Tribunal. É necessária, ainda, a participação de diversos atores que lidam com a justiça, sendo imperiosa a criação de Comissões de Magistrados com o fito de expor ao gestor os problemas encontrados e as soluções cabíveis.

Assim, tem-se que a gestão é democrática quando a instituição é gerida de forma a permitir a participação, a transparência e a democracia. Ademais, três são os princípios que norteiam tal tipo de gestão, quais sejam: 1) a descentralização das decisões, de modo que as ações devem ser pautadas e executadas de forma não hierarquizada; 2) a transparência das decisões; 3) a participação de todos os envolvidos no cotidiano forense.

Nessa senda, a partir do último princípio norteador da gestão democrática, surge a gestão participativa, que exige a participação de todos os envolvidos, tais como: servidores, advogados, membros do Ministério Público, representantes dos Poderes Executivo e Legislativo Estadual e Municipal, juizes de primeiro grau de jurisdição e, principalmente, de Desembargadores do Tribunal. Na gestão participativa há a possibilidade de ser questionar, opinar, discutir a tomada das decisões, contribuindo para a qualidade destas e aumentando a produtividade e a eficiência dos serviços, visto que tal reciprocidade origina uma vontade coletiva.

Deve-se utilizar, ainda, uma gestão proativa, no sentido de resolver um problema latente antes que ele seja capaz de causar danos, de modo que a administração passaria a ter um viés preventivo, sempre a frente de seu tempo.

Dessa forma, além de uma gestão estratégica do magistrado no âmbito de seu gabinete, deve o Tribunal competente administrar de maneira democrática, proativa e participativa, para que, desse modo, a celeridade e a eficiência sejam adjetivos inerentes à prestação jurisdicional.

Em seguida, adentrar-se-á na análise dos projetos de Resolução que visam instituir e concretizar a Política de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, que, dentre as suas linhas de atuação, prevê a necessidade de uma administração colaborativa, que fomente a participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa e a democratização interna.

5. Análise do projeto de Resolução que visa institucionalizar a Política de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição (PPPGJ).

A baixa qualidade dos serviços prestados pelo primeiro grau de jurisdição, assim como a sua pequena produtividade, devem ser objeto de atenção pelos gestores dos Tribunais. Isso porque a mudança necessária desta situação somente ocorrerá com uma alteração no modo de gerir os recursos atinentes aos Judiciário.

A proposta de Resolução pugna pelo desenvolvimento de premissas que objetivam tornar os serviços judiciários de primeira instância mais eficientes, céleres e dotados de qualidade jurídica. Nesse contexto, imperioso salientar que a minuta obtempera nove linhas de atuação que buscam enraizar e institucionalizar tal “política de atenção”.

Nesse ínterim, é de suma importância a transcrição do art. 2º da citada minuta, *in verbis*:

- Art. 2º A implementação da Política será norteada pelas seguintes linhas de atuação:
- I- Alinhamento ao Plano Estratégico: alinhar o plano estratégico dos tribunais aos objetivos e linhas de atuação da Política, de modo a orientar seus programas, projetos e ações;
 - II - Equalização da força de trabalho: equalizar a distribuição da força de trabalho entre primeiro e segundo graus, proporcionalmente à demanda de processos;
 - III - Adequação orçamentária: garantir orçamento adequado ao desenvolvimento das atividades judiciárias da primeira instância, bem como adotar estratégias que assegurem excelência na sua gestão;
 - IV - Infraestrutura e tecnologia: prover infraestrutura e tecnologia apropriados ao funcionamento;
 - V - Governança colaborativa: fomentar a participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o

comprometimento com os resultados institucionais;

VI - Diálogo social e institucional: incentivar o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, e desenvolver parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos da Política;

VII - Prevenção e racionalização de litígios: adotar medidas com vistas a conferir tratamento adequado às demandas de massa, fomentar o uso racional da Justiça e garantir distribuição equitativa dos processos judiciais entre as unidades judiciárias de primeiro grau;

VIII - Estudos e Pesquisas: promover estudos e pesquisas sobre causas e consequências do mau funcionamento da Justiça de primeira instância e temas conexos, a fim de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões;

IX - Formação continuada: fomentar a capacitação contínua de magistrados e servidores nas competências relativas às atividades do primeiro grau de jurisdição.

Denota-se que tal dispositivo possui diversos campos de atuação, de forma a alcançar todas as áreas em que o primeiro grau de jurisdição se revela deficiente. Desse modo, é de salutar importância a análise de cada um dos incisos citados, para que, assim, sejam compreendidas todas as propostas de atuação da Política de Priorização do Primeiro Grau.

Acerca do alinhamento ao Plano Estratégico (inciso I), tem-se que este detém previsão na Resolução nº 70 do CNJ, e sua aplicação ao primeiro grau de jurisdição é uma grande inovação, em virtude da sua aplicação atualmente ser restrita aos Tribunais. Ora, é diretriz prioritária do Poder Judiciário a orientação de programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais, de forma a melhorar a prestação dos serviços na primeira instância.

A equalização da força de trabalho (inciso II) é outro grande passo para o Poder Judiciário, posto que fora diagnosticado pela Corregedoria Nacional de Justiça que em diversos Tribunais existem indevidas lotações no segundo grau de jurisdição de cargos que são vinculados ao primeiro, havendo, ainda, uma grande desproporção na alocação de servidores, cargos em comissão e funções comissionadas entre tais instâncias.

No tocante à adequação orçamentária (inciso III), tem-se que a sua pertinência decorre da necessidade de se garantir que os recursos financeiros sejam utilizados isonomicamente em todos os segmentos do Poder Judiciário, de modo que seja possível o atendimento às necessidades excepcionais de um dado órgão judicial, como forma de prezar pelo princípio constitucional da eficiência da administração.

Importante salientar que as linhas de atuação expostas nos incisos II e III são objeto de uma Resolução própria, que será oportunamente analisada no presente trabalho.

O fomento à infraestrutura e à tecnologia (inciso IV) decorre da necessidade dos órgãos judiciais otimizarem suas atividades, em virtude das facilidades que os avanços tecnológicos

proporcionam à Justiça e aos jurisdicionados. Ora, com a implantação do processo eletrônico, não se pode desprezar as inovações tecnológicas, posto que estas já se incorporaram à efetividade da jurisdição.

A governança colaborativa (inciso V), por sua vez, constitui a principal forma de auxílio ao primeiro grau de jurisdição, visto que a priorização deve ser permanente, sendo desenvolvida de forma democrática e colaborativa, a fim de superar os óbices impostos por uma gestão alheia às necessidades da instância inicial.

Dessa forma, a gestão dos Tribunais deve ser democrática, participativa e proativa. De certo, em um Estado Democrático de Direito, não pode o Poder Judiciário ficar refém de uma gestão centralizadora, que venda os olhos para a caos instaurado nas instâncias de primeiro grau, principalmente em comarcas situadas no interior dos Estados.

Ora, mais do que um magistrado, o gestor dos recursos de um Tribunal é um administrador, que deve equalizar os gastos de maneira a atender os anseios de todos os órgãos que integram Judiciário, e não apenas do próprio Tribunal, pois deve ter em mente que o primeiro grau de jurisdição é a porta de entrada da Justiça.

Visto este inciso de salutar importância, passar-se-á a análise do seguinte, que trata do diálogo social e institucional (inciso VI). Tal dispositivo refere-se ao desenvolvimento de parcerias e à realização de audiências públicas, a fim de ouvir a sociedade civil, entidades públicas e privadas, autoridades, advogados e especialistas acerca de temas relevantes para a otimização dos serviços judiciários de primeiro grau, sendo tais audiências uma concretização da gestão participativa.

No tocante à prevenção e à racionalização de litígios (inciso VII), tem-se que estes possuem grande relevância, motivo pelo qual serão examinados com maior acuidade. A prevenção de demandas diz respeito à promoção, pelo Judiciário, dos meios alternativos de solução de conflitos, tais como mediação e conciliação.

Ora, o exercício da técnicas autocompositivas ilide a teoria do conflito, fazendo com que as partes, com a ajuda de um facilitador, cheguem a uma solução para o litígio, posto que a decisão do juiz nem sempre atende os anseios dos litigantes.

Quanto ao momento da aplicação de tais métodos, tem-se como recorrente inovação, já aplicada em diversas unidades judiciárias nacionais, a instituição das chamadas “audiências pré-processuais”, em que as partes, antes de litigarem em juízo, possuem um momento junto ao magistrado voltado para a composição da lide.

Claro que a utilização de tais “audiências pré-processuais” pressupõe que a demanda possua direitos disponíveis e que o magistrado perceba que naquele caso existe manifesta possibilidade das partes chegarem a um acordo, evitando a realização de atos inúteis. Desse modo, em caso de realização do acordo, será fomentado o uso racional da Justiça, evitado o ajuizamento da ação e poupada a jurisdição.

Além do mais, a tentativa de composição do curso da demanda também possui grande possibilidade de êxito, até porque é dever do magistrado tentar compor a lide a todo instante. Contudo, para uma boa política de meios alternativos de resolução de conflitos, vale muito mais a estrutura de pessoal – magistrados e/ou servidores capacitados para serem facilitadores – do que a existência de centros e mais centros de resolução de conflitos, sem, contudo, pessoas hábeis a delinear as técnicas autocompositivas.

Acerca dos incisos VIII e IX, a gestão dos Tribunais deve se preocupar em promover palestras, estudos e pesquisas sobre temas relevantes, tais como: o funcionamento da Justiça, a gestão dos gabinetes, as inovações jurisprudenciais e legislativas etc. Ademais, deve-se fomentar a formação continuada, de modo que magistrados e servidores mantenham-se atualizados quanto aos viscitudes do Direito.

Analisadas todas as linhas de atuação da Política de Priorização do Primeiro Grau, cumpre realizar uma interpretação acerca de outros dispositivos pertinentes do projeto.

A proposta de Resolução prevê, ainda, a criação da Rede de Priorização do Primeiro Grau, contida por representantes de todos os Tribunais brasileiros, sob a coordenação do CNJ (art. 3º). Tal Rede objetiva gerir a instituição e as iniciativas da Política, tornando-a democrática e colaborativa.

Outro ponto importantíssimo é a previsão de os Tribunais formarem uma equipe de magistrados específica para a instituição das linhas de atuação inerentes à Política (art. 5º), de modo a destinar um orçamento específico para garantir que as ditas iniciativas sejam concretizadas no

plano material (art. 7º).

Saliente-se que deverão os Tribunais indicar à Presidência do CNJ dois magistrados de primeiro grau para atuarem como gestores regionais da Política no âmbito de sua atuação. (art. 5º). É assegurada, ainda, a possibilidade de ser celebradas parcerias com instituições públicas e privadas para o desenvolvimento de ações que objetivem a Política (art. 6º).

Ainda no tocante ao projeto de Resolução, deverão os Tribunais elaborar um plano de ação objetivando alcançar, no seu âmbito de atuação, os objetivos instituídos com a Política, observando, por óbvio, as linhas de atuação fixadas no art 2º da minuta. Nesse contexto, caberá às Cortes ordinárias a realização de audiências públicas com o objetivo de expor os problemas, discutí-los, assim como receber propostas e tornar participativa a instituição da Política de Priorização.

Vale destacar que o art. 10 do projeto prevê a possibilidade de reconhecimento, valorização ou premiação das boas práticas, projetos inovadores e participação destacada de magistrados e servidores no desenvolvimento da Política. Tal previsão nada mais é do que um incentivo àqueles que, agindo criativamente, conseguem colaborar com a implementação das propostas anteriormente comentadas.

Por fim, cumpre informar que a 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), da qual sou membro, aprovou, em 04 de fevereiro de 2014, um voto de congratulação ao Conselho Nacional de Justiça pela iniciativa de criar um grupo de trabalho visando à implantação de uma política nacional de atenção prioritária ao 1º grau de jurisdição.

6. Análise do projeto de Resolução que objetiva distribuir a força de trabalho e o orçamento no âmbito do Poder Judiciário.

Uma boa gestão pressupõe uma boa distribuição dos recursos existentes nos Tribunais. Isso porque a deficiente distribuição de recursos entre o primeiro e o segundo grau – em virtude deste sempre ficar com a maior parte – é uma das maiores causas do péssimo desempenho da primeira instância.

Quando se fala em recursos não se trata meramente de “recursos financeiros”, mas de “recursos organizacionais”, que se referem ao pessoal, à infraestrutura, tecnologia e orçamento. Dessa forma, para que se possa falar em gestão democrática, deve-se ratear de forma equânime o

orçamento, os servidores, os cargos em comissão e as funções comissionadas entre o primeiro e o segundo grau de jurisdição.

Tal divisão, ocorrendo de maneira a prestigiar a isonomia, garante a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, assim como garante ao magistrado de primeiro grau meios para que atue de forma independente e funcional, uma vez que não terá maiores dificuldades estruturais para exercer a sua jurisdição.

Equalizar os recursos é sinônimo de garantir a eficiência da jurisdição. Ora, não pode o segundo grau de jurisdição centralizar grande parte de seus recursos para si, enquanto que os magistrados de planície passam por sérias dificuldades materiais no trato da sua função constitucional, notadamente aqueles que atuam no interior dos Estados.

Assim, prevê o projeto de Resolução que se estabeleçam parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, diretamente relacionados à quantidade de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim. A necessidade de tal adequação reside justamente na indevida lotação no segundo grau de cargos relacionados ao primeiro, além de desproporção na alocação de pessoas e de cargos em comissão.

Ademais, a minuta também garante uma participação ativa dos servidores e dos magistrados na elaboração e na execução dos orçamentos. Deve ser salientado que os Tribunais, na elaboração da proposta orçamentária, devem prever e identificar as parcelas dos recursos destinados ao primeiro e ao segundo graus de jurisdição, especialmente os de natureza discricionária (art. 19, *caput*), entendendo-se por recursos discricionários aqueles destinados ao pagamento de despesas não decorrentes de obrigações constitucionais ou legais (art. 19, §1º).

No tocante à previsão dos recursos discricionários destinados ao primeiro e ao segundo grau, tem-se que ela deve atender a necessidade de distribuição equitativa do orçamento, nos termos do que dispõe o artigo 21:

Art. 21. A previsão dos recursos discricionários destinados ao primeiro e ao segundo graus deve atender a necessidade de distribuição equitativa do orçamento e observar as seguintes diretrizes:
I – média de processos (casos novos) distribuídos ao primeiro e segundo graus no último triênio;
II - acervo de processos pendentes, em especial quando a diferença entre as taxas de congestionamento de primeiro e de segundo graus for superior a 10% (dez por cento);
III - alinhamento ao plano estratégico do tribunal, na forma prevista na Resolução CNJ nº 70/2009 ;
IV – previsões do plano estratégico de tecnologia da informação e comunicação, a teor da Resolução CNJ nº 99, de 24 de novembro de 2009; e
V – prioridades estabelecidas no Plano de Obras a que se refere a Resolução CNJ nº 114, de 20 de

abril de 2010.

Ademais, saliente-se que os Tribunais devem criar o Comitê Orçamentário de primeiro grau e o Comitê Orçamentário de segundo grau, de modo a concretizar a governança colaborativa do orçamento, consoante preceitua o art. 22:

Art. 22. Os tribunais devem constituir Comitê Orçamentário de primeiro grau e Comitê Orçamentário de segunda grau com as seguintes atribuições:

I – auxiliar na captação das necessidades ou demandas;

II – realizar encontros para discussão e priorização das necessidades ou demandas, de modo a alinhá-las à possibilidade orçamentária;

III – auxiliar a elaboração da proposta orçamentária;

IV – auxiliar a execução do orçamento, notadamente por meio do acompanhamento de projetos, iniciativas e contratações.

§ 1º Os Comitês Orçamentários de primeiro e de segundo graus serão auxiliados pela área orçamentária do tribunal e trabalharão em permanente interação entre si e com os demais comitês temáticos.

§ 2º Os encontros de que trata o inciso II devem ser amplamente divulgados de modo a favorecer o comparecimento dos magistrados e servidores, sem prejuízo, quando possível, da participação por videoconferência ou instrumentos tecnológicos análogos.

Os Tribunais deverão, ainda, adotar medidas de gestão necessárias para assegurar a execução orçamentária equilibrada ao longo do exercício. (art. 25). Percebe-se, dessa forma, que o projeto objetiva distribuir o orçamento de maneira proporcional, sendo tais valores devidamente publicizados e executados.

A medida, portanto, busca, assim como a exposta no tópico anterior, tonar autônoma a atuação do magistrado no primeiro grau de jurisdição, de modo a descentralizar os investimentos atinentes aos serviços judiciários. Ora, é mais do que evidente que o desequilíbrio estrutural existente entre o primeiro e o segundo grau de jurisdição impede a concretização do princípio da duração razoável do processo.

Assim, outro ponto a ser debatido é a divisão do orçamento da Justiça Estadual, ou seja, passaria a existir um orçamento para o Tribunal e outro específico e dirigido ao diretor do fórum, como já se dá na Justiça Federal. Isso porque atualmente os Tribunais de Justiça possuem um orçamento único, administrado e gerido pela Corte em face dela e do primeiro grau.

7. Análise do projeto de Resolução que regulamenta o trabalho voluntário no âmbito do Poder Judiciário.

O serviço voluntário é regulamentado pela Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1988, que assim o define:

Art. 1º. Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Ser voluntário é realizar uma determinada conduta de forma livre e consciente, sem o recebimento de qualquer tipo de remuneração. O voluntariado, desse modo, consiste em um conjunto de ações de interesse da coletividade, de modo que todo o trabalho é revertido em favor do serviço a ser prestado.

De certo, a solidariedade é a essência do voluntariado, e a sua importância reside em suprir o baixo investimento estatal em um dado segmento da sociedade. Fixadas tais premissas altruístas, o CNJ editou um projeto de Resolução que dispõe acerca da prestação de serviço voluntário nos órgãos do Poder Judiciário.

A inspiração para tal minuta, segundo o Conselho, é que tais ações voluntárias dão azo à uma melhor organização do trabalho, posto que, através do voluntariado, se desenvolve uma ideia de trabalho em equipe, o que culmina em aumentar a produtividade. Acerca das tarefas a serem exercidas pelos voluntários, preceitua o art. 1º, e incisos, do projeto:

Art. 1º. Fica instituída a prestação de serviço voluntário nos órgãos do Poder Judiciário, o qual será realizado em atividades e tarefas vinculadas às suas áreas de interesse e compatíveis com o conhecimento e experiências profissionais, em especial:

I – na orientação e capacitação de servidores em estágio probatório ou em processo de aprendizagem;

II – em audiências de conciliação;

III – em atividades no atendimento ao público, no fornecimento de informações em geral, bem como auxílio na execução de atividades cartorárias e das áreas-meio do Tribunal.

Ainda segundo a minuta, podem ser voluntários qualquer pessoa física maior de dezoito anos e que seja, preferencialmente, magistrado aposentado, servidor aposentado ou estudante ou graduado em curso superior (artigo 2º).

Analisando tais legitimados, percebe-se que o CNJ objetiva unir a experiência dos que já passaram com o ímpeto e a disposição dos que estão iniciando nas carreiras jurídicas, fomentando o desenvolvimento de vocações e tornando o Judiciário mais proativo.

Saliente-se, por oportuno, que a prestação do serviço voluntário não gera vínculo funcional entre o participante e o Tribunal, tampouco altera eventual vínculo já estabelecido, quando houver, não sendo devida retribuição pecuniária ou compensação de qualquer natureza. (art. 14).

Por fim, cabe ser ressaltado que não é o fato de o serviço ser voluntário – e, portanto, não remunerado – que se poderá atuar de maneira temerária ou descompromissada. E o CNJ atentou para isso, ao listar, no art. 9º, os deveres do voluntário:

Art. 9º. São deveres do voluntário:

I – respeitar as normas legais e regulamentares;

II – exercer suas atividades com zelo e responsabilidade;

III – atuar com respeito, urbanidade e observância dos procedimentos adequados;

IV – manter sigilo sobre assuntos dos quais, em razão do trabalho voluntário, tiver conhecimento;

V – atuar de forma integrada e coordenada com a equipe de trabalho do Tribunal.

VI – responder por perdas e danos que, comprovadamente, vier a causar a bens do Tribunal, decorrentes da inobservância de normas internas ou de disposições deste Ato;

VII – utilizar com parcimônia os recursos que lhe forem disponibilizados e zelar pelo patrimônio público;

VIII – cumprir, fielmente, a programação do trabalho voluntário, comunicando ao chefe da unidade em que atua, bem como à Secretaria de Recursos Humanos do Tribunal, preferencialmente por escrito, qualquer fato que impossibilite a continuidade de suas atividades.

De todo modo, o trabalho voluntário já é prestado no Poder Judiciário. Contudo, o projeto do CNJ, além de criar balizas a serem regulamentadas pelos Tribunais, elevou a importância do voluntariado, principalmente no que se refere aos magistrados e aos servidores aposentados.

Percebe-se, assim, que esse projeto detém significativa ligação com a implantação da Política Judiciária de Primeiro Grau de Jurisdição, uma vez que ele possibilita que o Judiciário seja mais eficiente. Ademais, não se pode perder de vista que as ações voluntárias são capazes de criar e desenvolver um ambiente de cooperação e de responsabilidade social.

8. Comentários acerca dos demais projetos de Resolução que objetivam concretizar a Política de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição. (PPPGJ)

Além dos projetos já analisados, que se referem à instituição do PPPGJ, à equalização do orçamento e do número de servidores e ao serviço voluntário, o Conselho Nacional de Justiça ainda editou outros dois, que tratam: 1) da criação de Unidades Avançadas de Atendimento (UAA); e 2) do acordo de cooperação técnica para instituir a prática jurídica acadêmica no Poder Judiciário.

8.1. As Unidades de Atendimento Avançado – UAA

A Unidade Avançada de Atendimento (UAA) é uma forma de justiça itinerante que pode ser instalada em qualquer município jurisdicionado por Seção ou Subseção Judiciária da Justiça Federal, e que não seja sede destas. (art. 1º)

Objetiva-se, portanto, garantir aos jurisdicionados o acesso à Justiça Federal em locais que não existem vara federal, de modo que se aproximará a Justiça Federal da comunidade, utilizando-se, para tanto, de espaços de outros de órgãos do Poder Judiciário, sem quaisquer despesas adicionais.

8.2. Acordo de cooperação técnica para instituir a prática jurídica acadêmica no Poder Judiciário.

Objetiva o CNJ, em cooperação com o Ministério da Educação, implementar a prática jurídica acadêmica nos órgãos judiciais. Tal acordo possui uma via de mão dupla, posto que concede aos acadêmicos a possibilidade de vivenciar a prática do foro, assim como propicia ao Judiciário uma maior produtividade, o que culmina em tornar mais eficiente a jurisdição.

9. A importância do projeto de emenda ao Regimento Interno do Estado do Ceará que objetivar criar a Comissão Permanente de Apoio às Comarcas do Interior. (CPACI).

Considerando o objetivo do CNJ em instituir a Política de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, assim como as dificuldades enfrentadas pelos magistrados que atuam nas Comarcas do interior do Estado do Ceará, apresentei à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará um projeto (minuta de emenda ao Regimento Interno da Corte) intitulado de Comissão Permanente de Apoio às Comarcas do Interior.

Com o objetivo de demonstrar a importância de tal Comissão para o Judiciário Cearense, convém transcrever o projeto de emenda:

MINUTA DE EMENDA AO REGIMENTO INTERNO

Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente de Apoio às Comarcas do Interior do Estado do Ceará e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, por decisão unânime de sua composição plenária, no uso de sua competência legal, em sessão realizada em de novembro de 2013;

CONSIDERANDO a previsão sobre a competência do Tribunal Pleno disposta no art. 21, inciso III do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará;

CONSIDERANDO a louvável iniciativa da Presidência deste Sodalício, em percorrer as macrorregiões do interior do Estado do Ceará, mirando promover encontros com juizes das Comarcas do interior, apresentando projetos, conhecendo as dificuldades de cada Unidade Jurisdicional e encontrando, de forma conjunta, a solução dos problemas;

CONSIDERANDO a necessidade de tornar tal prática permanente, em face de sua importância;

CONSIDERANDO a necessidade de se dar total e irrestrito apoio às Comarcas do interior desta Unidade da Federação, estabelecendo um canal de comunicação entre os magistrados e a cúpula da Corte;

RESOLVE:

Art. 1º – Criar, em caráter permanente, a Comissão Permanente de Apoio às Comarcas do Interior do Estado do Ceará, incluindo no art. 40 do Regimento Interno, em forma de emenda ao respectivo Regimento, o inciso VIII.

Art. 2º – Aludida Comissão será composta pelos seguintes membros:

I – Presidente: 01 Desembargador;

II – Suplente: 01 Desembargador;

III – Secretário de Administração;

IV – Um Juiz Auxiliar da Presidência do TJ;

V – Um Juiz Auxiliar da Corregedoria;

VI – O Juiz Coordenador da ESMEC;

VII – Um Juiz de Cada macrorregião.

VIII – Um integrante da Comissão de Segurança do TJCE.

IX – Um representante da ACM.

Art. 3º – As atribuições e o funcionamento da presente Comissão Permanente serão definidas em regimento próprio.

Art. 4º – Revogadas as disposições em contrário, esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, ao ... de novembro de 2013.

As deficiências que atingem o exercício da magistratura nas Comarcas do Interior do Estado do Ceará é de conhecimento notório. Em muitas delas sequer existe um quadro de servidores efetivos capaz de atender a demanda local, sendo comum o “empréstimo” de funcionários da municipalidade, o que culmina em comprometer a independência da atividade jurisdicional.

Some-se isso ao fato dos recursos materiais, tais como: estrutura física, instalações, computadores, impressoras, material de escritório, móveis etc, serem escassos e deficientes. Além disso, os magistrados do interior também sofrem com a carência de cursos, palestras e *workshops* acerca da gestão judicial e de temas atuais do Direito.

Outra grande dificuldade enfrentada por tais unidades judiciárias é a ausência de segurança, e tal situação é agravada em virtude do fórum ter a incumbência de, não raras as vezes, ficar na custódia de bens, como, por exemplo, armas de fogo e instrumentos utilizados em crimes. É de se ressaltar, por último, a deficiência existente na comunicação das Comarcas do interior com o Tribunal.

Nessa senda, saliento que o Estado do Ceará é dividido em oito macrorregiões orçamentárias, de modo que cada uma delas representa um determinado número de Municípios. Assim, objetivando entender a sistemática de tal forma de repartição, é importante ilustrar a

quantidade de Comarcas que fazem parte de cada macrorregião, vejamos:

Resumo Regiões

	01 REGIÃO: Metropolitana de Fortaleza (15 COMARCAS)
	02 REGIÃO: Litoral Oeste (27 COMARCAS)
	03 REGIÃO: Sobral / Ibiapaba (29 COMARCAS)
	04 REGIÃO: Sertão dos Inhamuns (16 COMARCAS)
	05 REGIÃO: Sertão Central (21 COMARCAS)
	06 REGIÃO: Baturité (13 COMARCAS)
	07 REGIÃO: Litoral Leste / Jaguaribe (21 COMARCAS)
	08 REGIÃO: Cariri / Centro Sul (42 COMARCAS)

Fonte: DENGE_DEOF (Agosto/2013)

Desse modo, a criação de uma Comissão Permanente de Apoio às Comarcas do Interior se justifica por ela ser um instrumento eficaz para estreitar as relações entre os magistrados atuantes no interior do Estado e o TJCE. E a importância de sua criação reside em diversos fatores, sendo a sua implementação uma forma de zelo com os jurisdicionados, em virtude das deficiências do primeiro grau de jurisdição.

Antes de se adentrar nas funções da Comissão, cumpre salientar a sugestão de sua composição: um Desembargador, que assumiria a presidência dos trabalhos; um Desembargador na suplência da presidência; um Secretário de Administração; um Juiz de Direito Auxiliar da Presidência do TJCE; um Juiz Auxiliar da Corregedoria; o Juiz Coordenador da ESMEC; um Juiz de cada macrorregião; e um representante da Comissão de Segurança do TJCE.

A presença de um representante de cada macrorregião é de suma importância, pois serão os responsáveis diretos pela vinda das informações (irresignações, dificuldades, experiências, sugestões) à Comissão; a presença de um representante da Presidência da Corte e um da Corregedoria Geral de Justiça é de grande valia no encaminhamento das discussões afetas aos respectivos órgãos diretivos; a participação da ESMEC representará considerável ganho no campo doutrinário, através da ministração de seminários, cursos e palestras; um representante da Comissão de Segurança também é importante, haja vista que a questão da segurança dos magistrados atuantes no interior do Estado é bastante preocupante na atualidade. O Secretário de Administração seria responsável pela gestão de pessoal e patrimônio.

A proposta é que a cada mês a Comissão se reúna em uma Comarca de uma macrorregião com os magistrados atuantes naquela área, representados pelo Juiz representante da macrorregião, estabelecendo debates, socializando experiências e encaminhando sugestões. Essa macrorregião não será sede de nova reunião antes das outras terem sido também contempladas com um encontro. Ademais, uma vez por ano deverá ser realizado um grande encontro com todos os magistrados atuantes no interior.

A Comissão também atuará na realização de seminários e palestras ao longo do ano, por intermédio da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, com trocas de experiência, voltadas para a boa prática jurisdicional, e com a criação de um banco de propostas, que poderão ser encaminhadas através do sítio eletrônico do TJCE, mediante uma página específica para o recebimento de críticas e sugestões relacionadas à atuação da Comissão.

É de ressaltar, ainda, que a Comissão objetiva também realizar audiências públicas nas Comarcas do Interior, para que sejam ouvidos os membros da sociedade civil, entidades públicas e privadas, autoridades, promotores de justiça, advogados e servidores, de modo a possibilitar a realização de um diagnóstico dos problemas, para, na mesma oportunidade, iniciar os trabalhos em busca das soluções.

Após as reuniões com os magistrados atuantes no interior do Estado, deve a Comissão retornar à capital e relatar todas as suas impressões à Presidência da Corte, de modo a evidenciar as necessidades daquela Comarca, para que sejam encontradas as soluções adequadas à uma jurisdição de primeiro grau eficiente.

Ademais, constata-se que a atuação da CPACI rege-se pelas linhas de atuação expostas na Política de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, comentadas anteriormente (tópico 5), uma vez que a Comissão busca estreitar as relações entre os magistrados atuantes no Interior do Estado e o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por meio de uma gestão democrática, participativa e proativa.

Outrossim, a divisão equânime do orçamento e dos servidores, assim como o serviço voluntário, na forma da proposta do CNJ, também terá o condão de tornar a jurisdição de primeiro grau no interior do Estado bem mais qualificada e eficiente, de modo que a criação da Comissão, somada aos projetos do CNJ, poderá ser uma grande marco na mudança de atuação dos órgãos judiciais interioranos.

A Comissão Permanente de Apoio às Comarcas do Interior representa um grande avanço para o Judiciário Cearense, que descera ao interior do Estado, auxiliando aqueles magistrados atuantes em Comarcas isoladas, canalizando esforços e recursos para a melhoria dos serviços prestados pela primeira instância, sem se esquecer de fomentar a participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa.

Por fim, imperioso destacar que o referido projeto de emenda ao Regimento Interno do TJCE já fora encaminhado ao Presidente da Corte.

10. Conclusão

11. Referências