

JUSTIÇA & CIDADANIA[®]

Edição 162 • Fevereiro 2014



Desembargador José Renato Nalini – Presidente do TJESP

O DESAFIO DE GERIR O MAIOR TRIBUNAL DO BRASIL

Editorial: Os poderes do Ministério Público

Justiça Itinerante

Ampliação democrática do acesso à Justiça

Cristina Gaulia | Desembargadora do TJERJ

“Só pode conhecer e aplicar apropriadamente o direito quem conhece os fatos sociais, sendo capaz de discriminar-lhes os traços característicos, perceber-lhes o encadeamento, as causas e consequências na estrutura social global. É indispensável não só conhecer os fatos, como ser capaz de compreendê-los em conexão com as forças sociais em presença.”

Introdução

O modelo de organização judiciária almejado pela Constituição Federal de 1988, este que teve suas bases aperfeiçoadas pela Emenda Constitucional nº 45, em 30/12/2004, que introduz na Lei Maior a chamada “Reforma do Judiciário”, tem como norteador principal o fortalecimento da cidadania no Brasil.

Não à toa, a Constituição de 1988 é denominada “cidadã”.

Uma Carta de princípios reitores e com propostas objetivas de reforma das instituições públicas e dos mecanismos de poder, com fulcro nos valores liberdade, justiça e solidariedade, para se assegurar a dignidade da pessoa humana em um Estado Democrático de Direito, fazendo prevalecer a igualdade na pluralidade, é o projeto preconizado pelos constituintes e que o Poder Judiciário precisa incorporar de forma plena e consciente em definitivo.

Construir um novo Poder Judiciário, no qual a cidadania encontre um Direito concretamente evoluído em direção a uma ordenação congruente com o bem comum, em todas as suas diversas singularidades plurais, passa, inexoravelmente, pela ampliação do acesso ao Judiciário, primeiro degrau de uma longa escada até o alcançar real da verdadeira Justiça.

Nas palavras do Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, uma Constituição não é só técnica. Tem de haver, por trás dela, a capacidade de simbolizar conquistas e de mobilizar o imaginário das pessoas para novos avanços. O surgimento de um *sentimento constitucional* no país é algo que merece ser lembrado.¹ (Grifo original)



Atendimento ao público no programa Justiça Itinerante.

Para tanto, a efetividade das ações administrativas e das políticas públicas do Judiciário deve ser a palavra de ordem.

É o próprio texto constitucional que estimula uma revisão dos valores que devem guiar a magistratura: o artigo 37 da Constituição determina a obediência “dos Poderes da União” aos princípios que enumera, entre os quais a eficiência^{2,3}.

Se, no passado, portanto, palavras como efetividade e eficiência eram lidas como meras ideais, com exclusivo conteúdo programático, no presente, devem ser interpretadas como conceitos transformadores da burocracia estatal, da burocracia procedimental do Judiciário.

Para tanto é preciso de plano fazer desaparecer as “monoculturas da mente”, uma vez que estas “fazem a diversidade desaparecer da percepção e, conseqüentemente, do mundo”.⁴

É necessário, portanto, um desvio da ultrapassada “insinceridade normativa” para uma melhor compreensão do conceito de força normativa da Constituição, alcançando-se assim a essência da efetividade^{5,6}.

Diante desse quadro exsurge, forte no § 7º do art.125 da Constituição, o moderno mecanismo da Justiça Itinerante como fórmula do pleno e efetivo acesso da cidadania ao Judiciário, *verbis*:

(...)

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 7º O Tribunal de Justiça instalará a Justiça Itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

O que se pretende é a efetividade do acesso da população à Justiça, o que passa, em um primeiro momento, pela percepção dos Tribunais de que a população brasileira não conhece o Judiciário e seus complexos caminhos procedimentais, não consegue acessar advogados ou defensores públicos, quer pelo custo, quer pela ausência da instituição “Defensoria Pública” em, ainda infelizmente, muitos locais, quer por um endeuamento da Justiça, que a magistratura, em seus castelos de cristal, incentiva, e a falta de informações claras e objetivas, no plano educacional, propiciam.⁷

A par disso, a população brasileira não tem ainda os meios materiais e a formação necessária para acessar o Judiciário como fazem as classes média e alta.

Refere o jornalista José Casado:

É um país com 770 mil advogados, mas apenas 5.500 defensores públicos. São 311 advogados para cada 100 mil habitantes e apenas 3,9 defensores no mesmo universo. Os poucos defensores existentes atendem 90% da população. (...)

Órfãos ficam com oito em cada dez brasileiros que sobrevivem com até três salários-mínimos mensais. Não têm quem os defenda – principalmente contra o Estado. Quando encontram um defensor público, geralmente sobrecarregado, precisam entrar na fila e contar os dias no calendário da burocracia (...).⁸

Funcionamento

Nos ônibus da Justiça Itinerante, programa de sucesso do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na data de hoje atuando em 19 localidades⁹, o cidadão, mesmo sem sapatos, é atendido pelo juiz togado em audiências que primam pela simplicidade e pela informalidade.

A Justiça Itinerante do Estado do Rio de Janeiro atua desburocratizando o processo civil e adotando paradigmas da Lei de Juizados Especiais¹⁰ no plano da conciliação, instrução e julgamento, nas áreas do direito das famílias, órfãos e sucessões, cível, infância/juventude/idoso, registro civil, regularização do estado civil, e já agora podendo fazer o atendimento, também, na área de Fazenda Pública, com fundamento na Lei Federal nº 12.153/09¹¹, fundamentados os parâmetros dessa competência, inclusive, por analogia, na norma do parágrafo único do art. 22 da Lei Federal nº 10.259/01¹².

O magistrado designado para atuar na Justiça Itinerante tem competência concorrente nas áreas especificadas acima e atua, em auxílio ao(s) colega(s) a quem a competência caberia originariamente, não só no curso do processo de conhecimento, tentando a conciliação, e em caso de inviabilidade de acordo, colhendo todo o tipo de prova em audiências ou fora delas, mas também executando as sentenças prolatadas.

A Justiça Itinerante no Estado do Rio de Janeiro funciona, na grande maioria das localidades, uma vez por

semana, sempre no mesmo dia, no horário compreendido entre 9 h e 15 h, e no mesmo local onde o ônibus, desde a inauguração, permanece estacionado.

Os calendários de atendimento anual são divulgados na abertura do ano, logo após o recesso judiciário, desses já constando os dias em que, por feriados ou pontos facultativos, não haverá expediente.

Ao contrário, portanto, da forma convencional de entrega da prestação jurisdicional, é o magistrado – com sua equipe de servidores, e em parceria com o Ministério Público e a Defensoria Pública, cujos órgãos de atuação também se fazem presentes – que vai ao encontro do cidadão que precisa do serviço judiciário.

O norteador que move a inauguração das Justiças Itinerantes no Estado do Rio de Janeiro obedece a quatro critérios objetivos sobre os quais se construiu o programa, visando atender ao melhor gerenciamento dos recursos financeiros, materiais e humanos, e à disponibilidade maior ou menor de tais recursos no orçamento judiciário.

Tais critérios são: municípios em cuja lei emancipadora não se incluiu a Comarca como célula judiciária própria; municípios com grande densidade demográfica e baixo índice de desenvolvimento humano; municípios com grande extensão territorial e com distritos muito distantes do fórum, e, por fim, territórios em processo de pacificação via Unidades de Polícia Pacificadora (UPP).

Os primeiros critérios visam a economia de recursos do FETJ¹³, eis que são indubitáveis que a alocação de um ônibus da JI, embora com o custo que lhe é inerente, é menos dispendiosa que a construção e a manutenção de fóruns naqueles locais, ou mesmo postos de atendimento, e que há melhoria do atendimento judiciário a cidadãos que antes não tinham como acessar o Poder Judiciário.

Como bem consigna a magistrada Renata Vivas, responsável pela Justiça Itinerante de Jardim Catarina, em São Gonçalo:

Muitas pessoas aqui não possuem comprovante de residência, o que obsta o acesso à Justiça e a busca por direitos e cidadania. As habitações irregulares também dificultam muito o trabalho dos Oficiais de Justiça. (...) Não é fácil, requer uma doação maior e muita paciência, pois são, na maioria das vezes, pessoas pouco esclarecidas, sem estudo. É preciso explicar e repetir até que a pessoa consiga compreender. Tanto a linguagem como a postura corporal precisam ser diferentes. Aqui não há cadeiras altas, nem tablados, é de igual para igual. Também brinco dizendo que, entrou no ônibus, vamos resolver! E poder ver a satisfação, o alívio e a alegria no rosto das pessoas não tem preço. Esse contato é muito enriquecedor. Como, por exemplo, um casal de idosos já separados há 30 anos e que nunca conseguiram fazer o divórcio ou uma mãe que inicia processo de registro dos seus cinco filhos.¹⁴

Por outro lado, no campo da pacificação social, presta-se a Justiça Itinerante ao compartilhamento dos deveres e das responsabilidades assumidos pelo Executivo Estadual com o programa das UPP – Unidades de Polícia Pacificadora.

Nesse passo, um Poder Judiciário atento e presente, como garantidor de práticas democráticas e dos direitos fundamentais, durante décadas ausentes dos territórios em processo de pacificação, é a medida exata de Justiça distributiva necessária à verdadeira conquista da igualdade em tais localidades¹⁵. Para a efetivação da proposta do Executivo de levar segurança às áreas em processo de pacificação, que voltam a integrar-se, assim, ao contexto maior de convivialidade da cidade do Rio de Janeiro, muito já se tem repetido sobre não ser suficiente a ação policial.

Na verdade, é necessário que a cidadania nesses territórios deixe de ser uma cidadania de baixa densidade, tornando-se uma cidadania igualitária. Tal concepção, sem distorções ou cidadãos de segunda categoria, concretiza uma cidadania que possibilita a emancipação e a criação de um “novo senso comum político”, e, com isso, nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, revalorizando-se “o princípio da comunidade e, com ele, a ideia de igualdade sem mesmidade, a ideia de autonomia e a ideia de solidariedade”, tendo “como corolário a descentração relativa do Estado.”¹⁶

Conclusão

Cabe ao Poder Judiciário, por meio da Justiça Itinerante, legítimo mecanismo constitucional de aprimoramento da garantia de acesso ao Judiciário e à Justiça, fortalecer o sistema de prestação jurisdicional no âmbito de uma Jurisdição “comprometida com o processo de democratização do direito e da sociedade”¹⁷.

Ao traçarem-se, portanto, as linhas-mestras da administração judiciária na contemporaneidade, é inofidável que, ao lado de sua modernização estrutural, que vem sendo concretizada nos últimos anos com sucesso pelo TJERJ, com a construção e a modernização dos prédios judiciários, a informatização e o processo eletrônico, e, mais recentemente, com as inúmeras medidas de uma especial e intensa segurança de pessoas e coisas entendidas como indispensável, está o cidadão, este para o qual o serviço precisa ser otimizado, não só no plano formal, mas principalmente no plano de uma Justiça mais adequada do ponto de vista social.

Como dizem os ambientalistas, é preciso pensar a sustentabilidade do meio ambiente sem esquecer-se do homem, pois de nada valem os investimentos radicais para um ambiente saudável se os seres humanos não forem cuidados como parte essencial daquele.

O programa Justiça Itinerante vem realizando ao longo dos seus já agora dez anos de existência, no Estado do Rio de Janeiro, uma proposta diferenciada de acesso à Justiça para populações diferenciadas.

Não se contesta que tal diferenciação seja transitória, mas ainda há muito a realizar, com a necessária expansão do programa.

A forma é diferenciada pois as necessidades são diferentes.

Assim como a arbitragem vem sendo incentivada e regulamentada para as empresas que não podem ser prejudicadas com o tempo necessário ao justo processo legal, como a mediação, que visa expandir o processo de solução do conflito, buscando-o em sua essência mais profunda, e não somente em suas consequências superficiais, ou como os Juizados Especiais, que permitiram a consciência de que todo conflito, mesmo os de menor complexidade, deve ser resolvido para uma melhor pacificação social, também a Justiça Itinerante tem um objetivo específico no plano maior da jurisdição.

É por meio desse mecanismo de cunho procedimental que políticas legislativas, como a erradicação do sub-registro de nascimento, a facilitação da transformação das uniões estáveis em casamento, a interdição de pessoas doentes e/ou idosas para fins de obtenção de benefícios previdenciários, a pacificação de conflitos possessórios, entre outras, podem ser concretizadas com baixo custo e alto ganho para a sociedade.

À guisa de conclusão, consignamos que em 16/10/2012 entrou em vigor a Lei Federal nº 12.726, que visa, por meio da Justiça Itinerante, a solução de conflitos rurais e que determina a instituição obrigatória dos “Juizados Especiais Itinerantes, que deverão dirimir, prioritariamente, os conflitos existentes nas áreas rurais ou nos locais de menor concentração populacional.”¹⁸

No plano da democratização da Justiça, é chegada a hora em que não nos basta mais que o rei nu circule por convivas igualmente nus a falarem de suas roupas e vestimentas acreditando que realmente estão vestidos.¹⁹

O programa Justiça Itinerante do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro firma estratégia de transformação positiva e da integração da sociedade, devendo, por conseguinte, ser incorporado ao planejamento administrativo e orçamentário da Administração Judiciária dos Tribunais.



Fotos 1 e 2: Atendimento ao público no programa Justiça Itinerante.
Foto 3: Juiz Vitor Moreira Lima em atendimento no programa Justiça Itinerante do Complexo do Alemão-Rio.

Notas

¹ BARROSO, Luís Roberto. In *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 268-269.

² *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Op. cit. Art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”

³ Para melhor compreensão dos conceitos de eficiência e efetividade, é necessário visitar-se a teoria dos conceitos de Reinhart Koselleck, que, em sua obra *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*, nas palavras do professor Julio Bentivoglio, revela: “O mundo é sempre interpretado a partir da linguagem, mas Koselleck fará uma definição radical entre História das Ideias da História Conceitual. Na primeira, história e ideias possuem apenas um vínculo externo tendendo a uma existência estática. São eternas, sua aparição ou desaparecimento marcam

somente uma circunstância externa. Uma História das Ideias não nos diz nada do significado destas ou sobre as alterações semânticas ocorridas. Mas quando uma ideia se converte em conceito, a totalidade dos contextos de experiência e significados sociopolíticos aparece. Na medida em que concentra experiências históricas e articula redes de sentido, o conceito assume um caráter essencialmente plural”. BENTIVOGLIO, Julio. *A história conceitual de Reinhart Koselleck*. Março de 2010. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/view/2526/2022>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

⁴ SHIVA, Vandana. *In Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia*, São Paulo: Gaia, 2003, p. 15. Tradução de “Monocultures of the mind”, 1993.

⁵ “É bem de ver que o próprio reconhecimento da força normativa às normas constitucionais é conquista relativamente recente no constitucionalismo do mundo romano-germânico. No Brasil, ela se desenvolve no âmbito de um movimento jurídico-acadêmico conhecido como doutrina brasileira da efetividade. Tal movimento procurou não apenas elaborar as categorias dogmáticas da normatividade constitucional como também superar algumas das crônicas disfunções da formação nacional, que se materializavam na insinceridade normativa, no uso da Constituição como uma mistificação ideológica e na falta de determinação política em dar-lhe cumprimento. A essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa. BARROSO, Luís Roberto. *In O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto*. Revista Fórum, Amaerj – Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro, Ano 11. Número 35, abr./mai./jun. – 2013, p. 34.

⁶ Não sem razão os termos “efetividade” e “eficiência” são considerados sinônimos por Houaiss que, em seu léxico, no verbete referente ao vocábulo “eficiência”, apresenta como definição conceitual: “1. poder, capacidade de ser efetivo; efetividade, eficácia. 2. virtude ou características de (alguém ou algo) ser competente, produtivo, de conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou dispêndios”, e no que tange à palavra “efetividade”, sublinha a “1. faculdade de produzir um efeito real. 2. capacidade de produzir o seu efeito habitual, de funcionar normalmente. 3. capacidade de atingir o seu objetivo real. 4. realidade verificável; existência real; incontestabilidade. 5. disponibilidade real. 6. possibilidade de ser utilizado para um fim. 7. qualidade do que atinge os seus objetivos estratégicos, institucionais[...]” *In “Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009, p. 723.

⁷ O Ministério da Justiça lançou, em 16/12/13, o portal do Atlas do Acesso à Justiça, disponível em <<http://www.acessoajustica.gov.br>>, do qual consta atualíssimo estudo elaborado em parceria com organizações públicas e privadas, que nas palavras do Secretário da Reforma do Judiciário, Flávio Caetano, revela: “Ainda temos muita dificuldade de que direitos sejam garantidos pela Justiça. O sistema está congestionado, com mais de 90 milhões de processos. E, por incrível que pareça, ainda falta acesso à Justiça porque não temos uma rede nacional de atendimento em nosso País”. Nesse jaez, o secretário secundou a posição do Ministro da Justiça, Eduardo Cardozo, que declarou: “Efetivamente, nós temos um instrumental que permitirá a juízes, membros do Ministério Público e operadores do direito, participarem mais ativamente dessa construção. É nossa missão fazer com que a Constituição de 1988, o Estado de Direito, saia do mundo das normas e entre no mundo dos fatos”. *In Maranhão tem o pior acesso à Justiça e DF, o melhor, aponta estudo*. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/12/maranhao-tem-o-pior-acesso-justica-e-df-o-melhor-aponta-estudo.html>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

⁸ *In Órfãos do Judiciário*, texto de José Casado, pub. em *O Globo*, p. 15, ed. 24/12/2013.

⁹ São as seguintes as localidades onde atuam os ônibus da Justiça Itinerante: Tanguá, desde 27/4/04; Areal, desde 11/5/04; Levy Gasparian, desde 3/8/04; Macuco, desde 10/8/04; Mesquita, desde 30/11/04 (JI cujo funcionamento se encerrará em 30/1/14 em função da inauguração do fórum de Mesquita em dez/13); Carapebus, desde 22/7/05; Jardim Primavera – Duque de Caxias, desde 25/8/07; Tocos – Campos dos Goytacazes, desde 26/11/08; Santo Eduardo – Campos dos Goytacazes, desde 26/11/08; Jardim Catarina – São Gonçalo, desde 12/8/09; Manilha – Itaboraí, desde 27/8/10; Cidade de Deus – Rio de Janeiro, desde 15/6/11; Complexo do Alemão – Rio de Janeiro, desde 22/7/11; Vila Cruzeiro – Rio de Janeiro, desde 6/8/11; Batan – Rio de Janeiro, desde 14/9/11; Rocinha – Rio de Janeiro, desde 6/3/12; Quatis, desde 19/10/12; Jardim Gramacho – Duque de Caxias, desde 29/10/12; Nova Sepetiba – Rio de Janeiro, desde 27/2/13.

¹⁰ Lei Federal nº 9.099, de 12/9/1999.

¹¹ A Lei nº 12.153, de 22/12/2009, dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios.

¹² A Lei nº 10.259, de 12/7/2001, dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, dispondo no parágrafo único do art. 22 que “o juiz federal, quando o exigirem as circunstâncias, poderá determinar o funcionamento do Juizado Especial em caráter itinerante, mediante autorização prévia do Tribunal Regional Federal, com antecedência de 10 dias”.

¹³ FETJ – Fundo Especial do Tribunal de Justiça, criado pela Lei Estadual nº 2.524, de 22 de janeiro de 1996, do qual saem os recursos para a construção de fóruns, dentre outros gastos gerais e específicos de manutenção material do serviço judiciário do ERJ.

¹⁴ In Boas práticas – uma juíza que faz a diferença. *Revista Jus Correge* da CGJ/ERJ, dez. 2013, n. 11, p. 23.

¹⁵ Consigne-se aqui em complemento meramente ilustrativo, eis que o assunto demandaria específica digressão detalhada, o que fugiria ao objetivo deste trabalho, que uma política pública judiciária, como é o caso do programa Justiça Itinerante desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do ERJ, pode ser contextualizada no âmbito das chamadas ações afirmativas de inclusão social. A respeito, lição da professora Kellyne Lais de Almeida, no texto *A igualdade e a proporcionalidade – reflexões sobre a ponderação do legislador e a ponderação do juiz nas ações afirmativas*, esclarece: “As ações afirmativas são políticas de inclusão social, praticadas por entidades públicas ou privadas, com o objetivo de promover a igualdade material pelo acesso a bens fundamentais de grupos humanos cuja história seja marcada pela discriminação de raça, de etnia, de origem nacional, de gênero, ou até mesmo em razão de deficiências físicas ou mentais. Calcadas no imperativo de justiça distributiva, as ações afirmativas pretendem o compartilhamento de reais oportunidades entre todos os membros da sociedade”. *In Ponderação e proporcionalidade no Estado Constitucional*. DUARTE, David, SARLET: Ingo W. e BRANDÃO, Paulo de Tarso (orgs.). Rio de Janeiro: Lumen Juris/Direito, 2013, p. 88.

¹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *In Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 277-278.

¹⁷ *Ibidem*, nr. 17, p. 177.

¹⁸ Lei nº 12.726, de 16/10/2012 – Acrescenta parágrafo único ao art. 95 da Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995, para dispor sobre o Juizado Especial Itinerante.

¹⁹ Adaptação de trecho do texto “Descuido e descaso. A insustentável incoerência do ser”, de GAULIA, Luiz Antônio. *In Cuidado e sustentabilidade*. PEREIRA, Tânia da Silva (org.). São Paulo: Atlas, 2014, p. 232.