

DA URGENTE NECESSIDADE DE FORMATAÇÃO DE UMA METODOLOGIA DE MAPEAMENTO DOS RISCOS DA CORRUPÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO

THE URGENT NEED FOR THE FORMAT OF A METHODOLOGY FOR MAPPING THE RISKS OF CORRUPTION IN THE JUDICIARY

Rogério Gesta Leal¹

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

RESUMO: O presente artigo trata do tema que envolve a corrupção como fenômeno político e jurídico e como é possível o seu enfrentamento preventivo e curativo, notadamente no âmbito do Poder Judiciário, sugerindo a adoção de uma metodologia específica para tal objetivo.

¹ Professor Titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – Enfam. Professor Associado da Scuola Dottorale Internazionale di Diritto ed Economia Tullio Ascarelli, em Roma, Itália. Professor Associado do Instituto Ambrosio Cioja, da Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista em Direito Constitucional. Mestre em Desenvolvimento Regional. Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutor em Direitos Humanos pela Universidad Nacional de Buenos Aires. Autor dos seguintes livros: *Teoria do Estado: Cidadania e Poder Político na Modernidade*; *Direitos Humanos no Brasil: Desafios à Democracia*; *Hermenêutica e Direito: Considerações sobre a Teoria do Direito e os Operadores Jurídicos*; *A Função Social da Cidade e da Propriedade no Brasil*; *Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*; *Direito Urbanístico: Condições e Possibilidades da Constituição do Espaço Urbano*; *Sociedade, Estado e Administração Pública: Novos Paradigmas*; *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea*; *Administração Pública Compartida no Brasil e na Itália*; *Condições e Possibilidades Eficaciais dos Direitos Fundamentais Sociais: os Desafios do Poder Judiciário no Brasil*; *Impactos Econômicos e Sociais das Decisões Judiciais*; *Ativismo Judicial e Déficits Democráticos: Algumas Experiências Latino-Americanas e Europeias* (Coordenador); *A Democracia Deliberativa Como Nova Matriz de Gestão Pública: Estudos de Casos; Verdade, Memória e Justiça no Brasil: Responsabilidades Compartidas*; *A Decisão Judicial: Elementos Teórico-Constitutivos à Efetivação Pragmática dos Direitos Fundamentais*. Organizador de diversas obras jurídicas coletivas e autor de artigos em revistas jurídicas no Brasil, Argentina, Uruguai, Itália e Espanha. Membro do Conselho Editorial de revistas jurídicas no Brasil e no exterior. Coordenador da *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, do Programa de Mestrado em Direito, da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. Membro da Rede de Promoção e Defesa de Direitos Fundamentais – Redir, do Conselho Nacional de Justiça, Brasília. Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária – NPJ, da ENFAM-STJ, nomeado institucionalmente. Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira. Coordenador Executivo da Rede de Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça das Universidades brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção; Poder Judiciário; metodologia.

ABSTRACT: *This article deals with the theme that involves corruption as political and legal phenomenon and how you can cope with their preventive and curative treatment, especially under the Judiciary, suggesting the adoption of a specific methodology for such purpose.*

KEYWORDS: *Corruption; judiciary power; methodology.*

SUMÁRIO: 1 Notas introdutórias; 2 A Corrupção é um fenômeno; 3 As possibilidades corruptivas do sistema de justiça brasileiro justificáveis à aplicação de uma metodologia de estudo e combate preventivo da corrupção; Referências.

SUMMARY: *1 Introductory notes; 2 Corruption is a phenomenon; 3 The corruptives possibilities of the Brazilian justice system justified to the application of a methodology to study, preventing and combating corruption; References.*

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgaram, em novembro de 2011, nos respectivos portais na Internet, os números relacionados à atuação do Judiciário em crimes de lavagem de dinheiro, corrupção e improbidade administrativa nos primeiros oito meses de 2011 e durante o ano de 2010. As informações serviram de subsídio para a apresentação feita pela delegação brasileira ao Grupo de Revisão da Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), em agosto/2011².

Na ocasião, especialistas do México e do Haiti e peritos do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) avaliaram o Brasil com relação ao cumprimento das obrigações estabelecidas na Convenção, analisaram a legislação brasileira e os procedimentos adotados pelos órgãos envolvidos na matéria, formulando sugestões que visam ao aperfeiçoamento dos mecanismos de prevenção e combate aos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, oportunidade em que fora avaliada a implantação dos capítulos 3 e 4 da Convenção, que tratam sobre criminalização, aplicação da lei e cooperação internacional no sentido de evitar a prática de corrupção.

Nos primeiros oito meses de 2011, o STF julgou 108 processos (ações penais e recursos) relacionados a crimes de lavagem de dinheiro, corrupção e

² Informações retiradas do site do Supremo Tribunal Federal: www.stf.jus.br.

improbidade administrativa. O número supera em 20% o total de julgamentos realizados pela Suprema Corte sobre essas matérias durante todo o ano de 2010 (88 no total)³.

Do total das ações julgadas pelo STF até agosto de 2011, 94 tratavam sobre improbidade administrativa, 8 sobre crimes de corrupção e 6 sobre lavagem de dinheiro. Nesse mesmo período, 129 processos desse tipo ingressaram na Corte, contra 178 propostos durante todo o ano passado. Nos oito primeiros meses de 2011, 99 ações dessa natureza transitaram em julgado no STF, não cabendo mais recurso para contestar a decisão. O número supera em cerca de 40% o total de processos concluídos em 2010 em relação aos mesmos temas (71 no total).

Mas essas questões afetam o Poder Judiciário?

A Ministra Eliana Calmon, ao longo de sua gestão como Corregedora do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, demonstrou que sim, tendo sido relatora de vários processos que analisaram a conduta de juízes por condutas duvidosas envolvendo, entre outros, enriquecimento ilícito. Em um dos casos, a Ministra Eliana disse que um desembargador do Mato Grosso do Sul não conseguiu dar explicações plausíveis para sua movimentação patrimonial, entre 2003 e 2008, com créditos de R\$ 33 milhões; em outra investigação, defendeu a abertura de processo contra um desembargador de Roraima suspeito de várias irregularidades, entre as quais aquisição de bens incompatíveis com a renda e nomeação de filhas para cargos em comissão no Executivo; outra investigação polêmica diz sobre pedido de providências para apurar a suposta omissão do ex-presidente do Tribunal de Justiça do Rio, Desembargador Luiz Zveiter, em conceder escolta à Juíza Patrícia Acioli, assassinada há um ano em Niterói⁴.

Tais elementos dão conta da importância de um projeto de pesquisa sobre o tema, mas sempre levando em conta sua natureza interdisciplinar, eis que a corrupção nos setores públicos é um dos males que assolam as nações contemporâneas, e que no Brasil tem assumido conotações surpreendentes, envolvendo principalmente costumes e hábitos mais graves.

³ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verniciadetalhe.asp?idconteudo=193686>>. Acesso em: 08 nov. 2012.

⁴ Conforme notícia divulgada em 04.09.2012, às 20h59m. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/09/04/interna_politica,315798/eliana-calmon-deixa-cnj-sem-conseguir-processar-juizes.shtml>. Acesso em: 06 nov. 2012.

2 A CORRUPÇÃO É UM FENÔMENO!

Em termos históricos e até culturais, o antropólogo Roberto DaMatta nominou uma das formas desta incorporação cultural da corrupção junto à sociedade civil de *jeitinho* brasileiro, sob o argumento de driblar a excessiva quantidade de regulamentação, por vezes criadora de proibições que se afastam da realidade social⁵.

Daí por que Sérgio Habib identifica, na prática do *jeitinho* brasileiro, uma modalidade – oblíqua – de descumprimento da lei e de corrupção, que já estaria institucionalizada no Brasil, como forma de se contornar a intransigência e a impessoalidade de algumas normas, inclusive da própria lei, quando há a presença de interesse⁶. Tal fato, não há dúvidas, repercute nas instituições públicas e privadas brasileiras, criando um ambiente que facilita o desrespeito aos princípios e regras que devem informar a atuação dos sujeitos de direito.

É bem verdade, de outro lado, que a corrupção administrativa configura igualmente herança do período colonial português, como afirma José Arthur Rios⁷, encontrada em toda a América Latina, particularmente no Brasil. Raymundo Faoro, ao descrever a organização administrativa do Brasil-Colônia, destaca que “os vícios que a colônia revela nos funcionários portugueses se escondem na contradição entre os regimentos, leis e provisões e a conduta jurídica, com o torcimento e as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza”⁸.

Assim é que o tema da corrupção em geral está intimamente conectado com a filosofia, a ética, a história, a política, a sociologia e o direito, merecendo atenta e ampla abordagem investigativa, para então descer as minúcias das práticas efetivadoras mais típicas e tradicionais da corrupção, como a improbidade administrativa em todas as suas possibilidades, o crime organizado, a formação de quadrilhas, a lavagem de dinheiro, os crimes do colarinho branco, os contra a economia popular etc.

⁵ DAMATTA, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 1986. p. 98.

⁶ HABIB, Sérgio. *Brasil: quinhentos anos de corrupção*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994. p. 111.

⁷ RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Coord.). *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 92-3. Tratei destes temas em recente trabalho: LEAL, Rogério Gesta. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais – Causas, consequências e tratamentos. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte: Fórum, v. 74, p. 31/58, 2012.

⁸ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, v. 1, 1989. p. 172.

Mas como enfrentar essa verdadeira patologia social e institucional?

A Controladoria Geral da União – CGU do Brasil tem desenvolvido vários estudos sobre o tema da corrupção no Brasil e mesmo em outros países, evidenciando como se tem evoluído no que diz com o seu controle e combate ao longo do tempo, e como o seu vírus incubador é mutante ao longo do período, eis que igualmente se transforma a fim de escapar das ferramentas que tentam enfrentá-la.

Uma das ferramentas criadas para tais fins é a chamada *metodologia de mapeamento dos riscos de corrupção* – <www.cgu.gov.br/prevencaodacorrupcao/arquivos/metodologia.pdf> –, a qual, em síntese, opera com as seguintes premissas e objetivos:

- a) qualquer processo de trabalho – setor público ou privado – pode ter pontos vulneráveis à corrupção, considerando que um processo de trabalho é qualquer conjunto de atividades inter-relacionadas que recebe insumos e os transforma em serviços ou produtos para os cidadãos/consumidores, seguindo lógica pré-estabelecida e com agregação de valor;
- b) os resultados de *processos de trabalho* também podem produzir insumos ou informações para outros processos de trabalho;
- c) em regra, os processos de trabalho passam por *cadeias de decisões* com múltiplos pontos para chegar aos objetivos, devendo-se estar atento a cada um deles;
- d) estas decisões têm *distintas possibilidades constitutivas de valorações prévias*, as quais precisam estar muito claras (não é de qualquer maneira que se quer atingir um resultado e tampouco qualquer resultado serve);
- e) para que se viabilizem processos finalísticos de serviços ou atividades (públicas ou privadas), são necessários *processos gerenciais* fundados em serviços e produtos gerados por processos administrativos pontuais;
- f) é preciso o controle qualitativo e quantitativo dos processos gerenciais das *unidades organizacionais* no que diz com as distintas possibilidades constitutivas de valorações prévias das escolhas a serem tomadas e de suas execuções;
- g) os processos de trabalhos mais fáceis de serem mapeados são os que contêm uma cadeia decisória na qual todos os passos estão sob a

responsabilidade identificada – de preferência da própria organização –, bem como daqueles que produzam todo o ciclo de produção necessário para serem finalizados, apresentando conjunto de atividades em diferentes fases: planejamento, execução, acompanhamento ou controle, finalização e avaliação.

Neste estudo de referência, a CGU ainda detectou *situações que fomentam em especial o risco à corrupção*, entre as quais: as que envolvam compras diretas de produtos ou serviços, com emprego de recursos financeiros significativos; as que envolvem a atribuição de direitos ou benefícios ao público; aquelas que envolvam transferência de recurso entre organizações públicas e privadas; aquelas que envolvam o cumprimento de obrigações e aplicação de penalidades.

De igual sorte, a avaliação identificou algumas *variáveis* que geralmente se fazem presentes nos processos de trabalho, decisão e produção de resultados, a saber: a dos beneficiados e prejudicados pelos processos, a legislação sobre a matéria dos processos, as implicações em outros processos.

A corrupção pode atingir qualquer situação, fase ou variável dos processos de trabalho, decisórios ou executivos das instituições, ou seja, ela pode operar desde a solicitação para realizar os processos, no planejamento e concepção deles, nas suas atividades preparatórias, nas suas execuções, e mesmo no âmbito da apresentação dos seus resultados.

A par desses elementos, o estudo da CGU apresenta conjunto de *interrogantes* que devem ser feitos naqueles processos passíveis de serem contaminados pela corrupção:

- 1) Que evento dá início ao processo de trabalho e quem é o responsável por isto?
- 2) Quais as informações, serviços e produtos necessários para cada fase do processo de trabalho?
- 3) Quais os resultados possíveis das decisões a serem tomadas ao longo de todo o processo de trabalho, em cada uma de suas fases?
- 4) Quais as informações que são ou devem ser agregadas aos resultados possíveis de cada fase para dar continuidade ao processo de trabalho?
- 5) Qual a decisão, a partir do resultado da decisão anterior e das informações agregadas, que permitem nova alteração significativa do andamento do processo de trabalho ou mesmo de seus objetivos?

6) Quais as possibilidades de resultado desta decisão?

No que tange às *informações* necessárias à eclosão dos processos, também se afigura importante estar atento às seguintes *preocupações*: se decorrem de disposições normativas cogentes; se são constituídas a partir de metodologias e critérios confiáveis; se contam com coleta de dados estruturada; se são consistentes e verificáveis; se o decisor tem a informação qualificada necessária quando decide; se há instâncias e mecanismos para controle e supervisão da decisão, bem como do acesso dos interessados às justificativas e ao conteúdo da decisão; se há controles de contato entre o decisor e os beneficiários ou partes interessadas na decisão.

Este universo de elementos dialoga entre si na metodologia constituída pela CGU, podendo ser aplicada em qualquer unidade organizacional e administrativa, inclusive junto ao Poder Judiciário, o que passo a abordar.

3 AS POSSIBILIDADES CORRUPATIVAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO JUSTIFICÁVEIS À APLICAÇÃO DE UMA METODOLOGIA DE ESTUDO E COMBATE PREVENTIVO DA CORRUPÇÃO

A tradição jurídica no Ocidente desde há muito determinou o direito fundamental a um processo justo, estabelecido, por exemplo, pelo art. 14 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – ICCPR, da Organização das Nações Unidas – ONU, garantindo a toda pessoa humana uma justa, efetiva e eficiente administração do sistema de justiça (envolvendo todos os seus operadores), eis que ela é titular do direito de ter um tratamento equânime e ser ouvido perante qualquer competente, independente e imparcial tribunal ou Corte.

Ocorre que as experiências neste ponto dão conta de que há muito ainda o que fazer para que aquele direito fundamental se efetive – apesar dos avanços conquistados, desde problemas envolvendo comportamentos judicantes inadequados – alguns até ilícitos ou corruptivos –, passando pelo funcionamento deficitário ou não funcionamento das atividades-meio do Poder Judiciário, ora por decorrência de irracionalidade e ineficiência de agentes públicos, procedimentos e rotinas adotadas, somado à incapacidade técnica dos servidores, ora em face de corrupção de agentes públicos e do setor privado.

Veja-se que há notícias recentes do Conselho Nacional de Justiça (no Justiça em Números) sobre o fato de que, até o fim do ano passado, estavam em andamento nos tribunais dos 26 Estados e do Distrito Federal 1.582 sindicâncias

ou processos administrativos abertos pelas respectivas corregedorias, por certo sobre diversas matérias não necessariamente vinculadas com atos corruptivos, mas, de qualquer sorte, isto demonstra os níveis de dificuldades existentes também neste âmbito⁹.

Novamente a Ministra Eliana Calmon, em entrevista após deixar a Corregedoria do CNJ, disse, de forma franca, que:

Folha: A corrupção no Judiciário diminuiu ou ficou mais exposta?

Eliana Calmon: Ficou mais exposta. Não senti que houve uma diminuição.

Folha: Qual foi o episódio mais grave?

Eliana Calmon: Um desfalque na Justiça do Trabalho em Rondônia de mais de R\$ 2 bilhões. Há advogados envolvidos. Um desembargador foi afastado.

Folha: O que a inspeção do CNJ no TJSP descobriu?

Eliana Calmon: Encontramos algumas irregularidades na folha de pagamento. Uma servidora levava para casa o computador onde estavam os pagamentos aos desembargadores. Ela foi exonerada pela nova administração. Essa funcionária recebeu ordem de nos fornecer o material. Levou dois dias para cumprir.

Folha: Quais são as corregedorias mais ineficientes?

Eliana Calmon: Mato Grosso do Sul, Piauí...¹⁰

⁹ Notícia veiculada e disponível em: <http://www.espacovital.com.br/noticia_ler.php?id=28750>. Acesso em: 08 nov. 2012. A notícia ainda revela que os juízos e os tribunais estaduais nos quais há mais sindicâncias e reclamações contra Magistrados são os de Pernambuco (288), Maranhão (177) e São Paulo (153). Nesta última jurisdição estadual – a maior do país –, foram abertos 27 processos administrativos disciplinares. A grande maioria desses procedimentos é constituída de representações e reclamações. A exceção é o Tribunal de Justiça do Paraná, em que, dos 12 processos abertos, 11 são, efetivamente, administrativos disciplinares.

¹⁰ Entrevista dada em 01.10.2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/63939-corrupcao-no-judiciario-so-ficou-mais-exposta-diz-eliana-calmon.shtml>>. Acesso em: 08 nov. 2012. Em outra notícia, tem-se a informação de que quarenta e um juízes e desembargadores de São Paulo receberam quantias superiores a R\$ 100 mil a título de pagamentos antecipados do Tribunal, entre 2006 e 2010. Foram depositados R\$ 7,13 milhões na conta dos Magistrados por férias e licenças-prêmio não tiradas a seu tempo, com incidência de fator de atualização monetária. A forma como os desembolsos ocorreram está sob inspeção da presidência e do Órgão Especial da Corte. Disponível

Em termos de cartórios judiciais, por exemplo, pode-se dizer que os maiores problemas verificados no Brasil, em regra, referem-se às dificuldades na utilização dos livros cartorários, às vezes por desconhecimento das normas para tal, o que acarreta falhas nos serviços burocráticos¹¹ e, quando descontrolados pela ausência de correção judicante, abrem espaços para privilégios e escolhas privadas de serventuários da justiça – por conta de empatias pessoais ou mesmo por decorrência de subornos e propinas.

Em pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça sobre o *tempo morto do processo*, há alguns registros interessantes¹², como: a prática de cada ato processual pelo cartório, como uma juntada ou uma publicação, implica uma série de pequenos atos¹³. Por maior rapidez que se lhe imprima, a rotina toda demandará algum tempo até ser completada, basta ver, ainda em tempos de autos físicos e não virtuais, o que demanda, em regra, a distribuição de uma ação judicial:

Vejam-se quantos atos são praticados à distribuição de um processo no cartório (com base na pesquisa feita em São Paulo): (1) após o advogado distribuir a ação junto ao cartório distribuidor do fórum, que a recebe, numera e registra no sistema duas vezes, este emite duas etiquetas e as separa por cartório, enviando-as aos cartórios respectivos; (2) o envio ao cartório respectivo é feito, normalmente, ao final do expediente; (3) no caso do cartório A, as petições vindas do distribuidor são recebidas pela Seção de Administração, que as registra no sistema informatizado, etiquetam-nas (registrando

em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2012-04-27/tjssp-deu-r-7-milhoes-de-verba-extra-a-41-magistrados.html>>. Acesso em: 08 nov. 2012.

¹¹ Conforme texto de GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. *Administração judiciária: gestão cartorária*. Brasília: Enfam, 2011. p. 84 e ss.

¹² In: Ministério da Justiça. *Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais*. Brasília: Ministério da Justiça, 2007, sob a coordenação de Paulo Eduardo Alves da Silva, José Reinaldo de Lima Lopes e Maria Teresa Sadeck. Disponível em: www.mj.gov.br.

¹³ Uma conclusão, por exemplo, envolve o registro, a remessa, a entrega à escrevente de sala, a disponibilização ao juiz, o exame, a assinatura, a devolução ao cartório, o recebimento, o registro, a disponibilização dos autos para a rotina seguinte etc. Aponta a pesquisa ainda que as rotinas mais representativas do tempo total do cartório são a publicação e a juntada; somados os tempos gastos em publicação, computa-se o equivalente a algo entre 51,4% a 69,3% dos tempos totais em cartório; e, somados os tempos de juntada, computa-se o equivalente a algo entre 7% a 38,8% do tempo total em cartório.

novamente no sistema informatizado); (4) após isto, o processo é encaminhado à Vara; (5) ao chegar na Vara, o feito será concluso ao Magistrado; (6) aí é que o juiz analisará, despachará e devolverá o feito ao escrevente; (7) ato contínuo, o feito é encaminhado à autuação no sistema físico de andamento de processo (ficha de cartolina).

É o escrevente responsável que consolida propriamente a autuação, o que será feito quando o volume de serviço permitir. A autuação implica colocar uma capa de papel nos documentos já existentes (petição inicial, algumas certidões e despacho do Juiz). Ela abrange algumas operações: primeiro, o registro no sistema informatizado e a colocação de uma etiqueta com número do processo na capa. Em seguida, furar a petição inicial, juntá-la à encadernação, numerar as folhas e registrar o envio para a próxima rotina. Esse registro é realizado duas vezes: fisicamente na ficha de cartolina e virtualmente, no sistema informatizado. Em seguida, os autos do processo podem ser encaminhados à publicação, datilografia ou escaninho de prazo, conforme a situação. Finda-se aqui a rotina de autuação.¹⁴

Embora as rotinas de cartório sejam complexas, a maior demora não está nos seus tempos de ciclo, mas em seus tempos de espera. Até que a rotina seja iniciada, há uma espera (geralmente representada pela pilha de processos que se forma no escaninho ou na mesa do escrevente) que pode ser apontada como responsável pela maior parte do tempo em que o processo fica em cartório. Neste interregno, as partes e os procuradores tentam agilizar como podem a decisão ou o andamento processual, às vezes – talvez poucas, não se sabe por ausência de pesquisa e estatística sobre isto – por meios escusos e quiçá corruptivos.

E isto é grave quando se sabe o *modus operandi* do sistema de justiça no âmbito das atividades-meio, em especial envolvendo cartórios judiciais, eis que, muitas vezes, são os funcionários de cartório quem elaboram volume considerável de decisões judiciais: a chamada *preparação de decisões*, consistindo na apreciação, geralmente pelo diretor, escrevente-chefe ou escrevente, dos

¹⁴ Ministério da Justiça. *Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais*. Op. cit., p. 12.

requerimentos mais simples formulados pelas partes e na elaboração de uma minuta de decisão, que é submetida ao juiz e, se aprovada, por ele assinada. Soma-se a isto o fato de que, também em regra, a gestão dos cartórios (pelo Tribunal ou pelo diretor) não está baseada em relatórios de gestão ou índices de resultados.

Veja-se que há também problemas por vezes envolvendo a não realização de audiências, intimações, citações, atos de mero expediente, atos que impliquem restrição de liberdade ou patrimonial, algumas de competência judicante, outras atribuíveis a Oficiais de Justiça ou outros serventuários, cujas causas podem estar vinculadas a comportamentos corruptivos destes agentes em conluio com interessados, ou mesmo em face do desconhecimento das normas processuais e ausência de rotinas cartorárias que permitam a agilização necessária, ocasionando morosidade processual e cumprimento errado ou inadequado dos despachos e sentenças.

Por outro lado, o grande número de processos a despachar demonstra o emperramento processual tanto do sistema de justiça como, por vezes, no gabinete do juiz, fazendo o exercício da subjetividade do Magistrado pesar na eleição do que fazer primeiro - a despeito das diretrizes normativas cogentes que estabelecem prioridade material e processual dos interesses em litígio.

O exercício dessas escolhas pelo Magistrado tem de ter monitoramento gerencial e institucional, sob pena de deixar espaços sem controle passíveis de serem ocupados por atos corruptivos, principalmente quando opta o juiz pela descentralização e delegação de atribuições à Secretaria de Cartórios para expedir despachos padronizados e realizar atos de ofício - criando nova instância decisional e de poder.

Já no que diz com as sentenças, muitas vezes o acúmulo de processos prontos para julgamento demonstra, de um lado, a falta de otimização (do uso) do tempo pelo juiz (que provavelmente o desperdiça resolvendo situações que podem ser delegadas à Secretaria), mas, por outro, vai gestando cenários de descontrole funcional que fomentam comportamentos corruptivos, porque oportunizam aos interessados lançar mão do que for necessário à obtenção da prestação da tutela jurisdicional ou do funcionamento do sistema.

Na medida em que a administração do sistema de justiça se vê contaminada com essas situações corruptivas, por certo que restam violados aqueles direitos internacional e nacionalmente assegurados à pessoa humana, mesmo que não decorra daí danos materiais específicos a ela, mas o sistema foi violado, e com

ele a presunção de veracidade, imparcialidade, independência e confiança nas instituições.

Mas que outras possibilidades corruptivas há no âmbito da gestão do sistema de justiça brasileiro, em especial no que diz com as atividades do Poder Judiciário e seus servidores que poderiam ensejar a aplicação deste método? É o que passo, exemplificativamente, a enunciar, sempre levando em conta que tais possibilidades em absolutamente nada se vinculam ao caráter dos servidores (todos são sérios e responsáveis até que se prove o contrário), mas dizem com hipóteses especulativas em face dos procedimentos que demandam e dos resultados que podem operar.

Para tanto, vou me valer de parâmetro normativo-regulatório das competências, atribuições e responsabilidades dos agentes públicos do Poder Judiciário, a saber, o Código de Organização Judiciária, no caso, do Rio Grande do Sul, estado em qual jurisdição estou integrado, isto porque todos os estados brasileiros contam com disposições cogentes desta ordem, com particularidades distintas.

3.1 HIPÓTESES FUNCIONAIS ESPECULATIVAS DE ATOS CORRUPTIVOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA QUE DEMANDAM METODOLOGIA PREVENTIVA À CORRUPÇÃO: UM ESTUDO NORMATIVO EM ABSTRATO

O estado do Rio Grande do Sul conta com norma específica de organização judiciária, no caso a Lei nº 7.356, de 1º de fevereiro de 1980, atualizada por várias vezes, até a Lei nº 13.974, de 20 de abril de 2012, considerando a data da produção deste texto.

Esta norma dispõe a forma de estruturação e gestão do Poder Judiciário gaúcho e seus servidores, dizendo que o território do Estado, para os efeitos da administração da Justiça comum, divide-se em Distritos, Municípios, Comarcas e Comarcas integradas (art. 2º), e que cada comarca pode ser constituída de um ou mais municípios (§ 1º, art. 2º), sendo que a comarca de Porto Alegre (capital do Estado), para os efeitos da divisão judiciária e distribuição, compreende o foro centralizado e os Foros Regionais (§ 3º, art. 2º).

Pode-se dizer que, para os efeitos da pesquisa proposta, cada *Comarca se afigura como uma unidade organizada – UO*, que possui competências e atribuições específicas e normativas, cuja gestão se dá por funções pontuais – igualmente normativas. Assim, importaria perquirir, entre outros elementos, quais as

competências e atribuições autônomas dessas UOs em termos de elaboração e execução orçamentária, contratação e dispensa de pessoal, logística, manutenção de estrutura física e operacional e gestão de patrimônio.

Veja-se que cada UO também possui *órgãos fracionários*, como cartórios, almoxarifado, secretaria, contadoria e distribuição, copa e cozinha, segurança, Oficiais de Justiça etc., o que demandaria investigar da mesma sorte quais as competências e atribuições autônomas em termos de elaboração e execução orçamentária, contratação e dispensa de pessoal, logística, manutenção de estrutura física e operacional, gestão de patrimônio de cada órgão fracionário.

Ou seja, dever-se-ia questionar sobre os pontos mais sensíveis anteriormente indicados pelo texto nos quais as probalidades e possibilidades de corrupção se encontram de forma mais expostas, questionando-se como se dá o processo de gestão de cada unidade organizada e, dentro dela, de cada órgão fracionário? Há procedimentos específicos à cadeia decisional e execução da gestão – quem decide e como decide? Há formulários específicos para tais atividades? E as rotinas ordinárias e extraordinárias de cada Órgão estão estabelecidas formulariamente? Como se dá o controle das rotinas? Como se dá a prestação de contas e acompanhamento da gestão e das rotinas e procedimentos? Há avaliação de resultados? Como e com que procedimentos?

Considerando-se que a mesma lei sob comento define que são órgãos do Poder Judiciário do Estado, além dos que integram a Justiça Militar (o Tribunal de Justiça; os Juízes de Direito; os Tribunais do Júri; os Juizados Especiais; os Pretores; os Juízes de Paz (art. 5º), e estes têm atribuições funcionais pontuais demarcadas pela própria lei), cumpre, a partir destas, aferir quais poderiam eventualmente configurar hipótese de estímulo ao cometimento de atos corruptivos, ou ao menos não afastam definitivamente tal possibilidade.

O art. 73 desta lei estabelece quais são as competências do Juiz de Direito, e vou destacar apenas algumas que, a meu juízo, poderiam se prestar ao cometimento de atos corruptivos, em tese:

1) O juiz responsável pela jurisdição do júri, entre outras atribuições, é competente para *organizar o alistamento dos jurados* e proceder, anualmente, à sua revisão; instruir os processos da competência do júri, *pronunciando, impronunciando ou absolvendo, sumariamente, o réu; admitir ou não os recursos interpostos de suas decisões e das do Tribunal do Júri, dando-lhes o seguimento legal*; decidir, de ofício ou por provocação, os *casos de extinção da punibilidade* nos processos da competência do júri.

Poderia se pensar, no exercício das funções acima enumeradas, em hipóteses de suborno ou favorecimento de interesses próprios e de terceiros, por concussão (art. 316 do Código Penal Brasileiro – CPB), corrupção passiva (art. 317 do CPB) ou mesmo prevaricação (art. 319 do CPB)? Mesmo a hipótese de condescendência criminosa (art. 320 do CPB) nesses casos não é totalmente descartada, envolvendo Magistrados e servidores cartorários que, por múltiplas razões – inclusive as estabelecidas nos tipos penais referidos –, deixam de dar ou proceder as diligências administrativas necessárias à execução das sentenças do Tribunal do Júri, ou mesmo resolver sobre pedidos de concessão de serviço externo a condenados e cassar-lhes o benefício, ou deixar de remeter fichas individuais dos apenados após o trânsito em julgado das sentenças criminais para evitar a reincidentia¹⁵.

Até o ato de deixar de proceder exame de corpo de delito em casos que o demande – matéria de competência jurisdicional e mesmo da autoridade policial – pode vir a caracterizar profundo ato corruptivo lesivo ao sistema de justiça e diretamente a vítima e ao indiciado.

No campo das relações parentais, a competência do Magistrado para julgar as causas de alimentos e as relativas à posse e guarda dos filhos menores, quer entre os pais, quer entre estes e terceiros, e as de suspensão, extinção ou perda do pátrio poder (art.73, III, f), geralmente demandam rapidez e agilidade de cumprimento, afigurando-se a esfera recursal (controle externo dos atos judiciosos) muitas vezes deficitária no atendimento dessas questões, até em face do tempo transcorrido. De outro lado, os níveis de subjetividade à análise da prova que envolve a matéria aumenta ainda mais a responsabilidade do julgador, principalmente em face dos vínculos afetivos e emocionais envolvidos, fazendo as partes diminuírem seus índices de discernimento e limite de ação permitida, vindo a cometer, eventualmente, atos corruptivos à obtenção de decisões que lhes favoreçam (ofertando dinheiro para conseguir maior agilidade cartorária, de Oficial de Justiça para o cumprimento de mandados etc.)¹⁶.

¹⁵ Pense-se na hipótese do crime organizado instalado no sistema carcerário brasileiro, que eventualmente tente negociar – com muita barganha financeira – com os servidores do sistema de justiça medidas envolvendo as situações mencionadas para benefício de seus comparsas ou prejuízo de seus inimigos. Poder-se-ia pensar inclusive, sob o argumento do absurdo, em preços já pré-fixados para cada demanda desta natureza.

¹⁶ Mas também há aqui interesses matérias por excelência, como é o caso da gestão judicial dos bens de incapazes, a nomeação de tutores, curadores e administradores provisórios; o suprimento de outorga de cônjuges e a licença para alienação, oneração ou sub-rogação de bens; as questões relativas

Para os juízes Diretores de Foro, o art. 74 da mesma lei diz que compete, entre outras, privativamente:

Apreciar os pedidos de homologação de acordos extrajudiciais, independentemente de prévia distribuição e de termo, para constituição de título executivo judicial, nos termos da Lei Federal nº 7.244, de 07.11.1984, art. 55, com a redação dada pela Lei nº 8.420/1987; tomar quaisquer providências de ordem administrativa, relacionadas com a fiscalização, disciplina e regularidade dos serviços forenses, procedendo, pelo menos anualmente, à inspeção nos cartórios; gerir as verbas que forem autorizadas à Comarca, destinadas a despesas pequenas de pronto pagamento, e gastos com material de consumo, serviços e outros encargos, prestando contas à autoridade competente; verificar, mensalmente, o cumprimento de mandados, rubricando o livro competente; fiscalizar os serviços da justiça, principalmente a atividade dos servidores, cumprindo-lhe coibir que: deixem de tratar com urbanidade as partes ou de atendê-las com presteza e a qualquer hora, em caso de urgência; recusem aos interessados, quando solicitarem, informações sobre o estado e andamento dos feitos, salvo nos casos em que não lhes possam fornecer certidões, independentemente de despacho; violem o sigilo a que estiverem sujeitas as decisões ou providências; omitam a cota de custas ou emolumentos à margem dos atos que praticarem, nos próprios livros ou processos e nos papéis que expedirem; cobrem emolumentos excessivos, ou deixem de dar recibo às partes, quando se tratar de cartório não oficializado, ainda que estas não exijam, para o que devem manter talão próprio, com folhas numeradas; excedam os prazos para a realização de ato ou diligência; pratiquem, no exercício da função ou fora dela, atos que comprometam a dignidade do cargo; negligenciem, por

à instituição e extinção do bem de família (imagine-se o interesse desta matéria para credores que não encontram bens disponíveis à segurança de seus créditos).

qualquer forma, no cumprimento dos deveres do cargo; efetuar, de ofício ou por determinação do Corregedor-Geral, a correição nos serviços da Comarca, da qual remeterá relatório à Corregedoria, juntamente com os provimentos baixados, depois de lavrar, no livro próprio, a súmula de suas observações, sem prejuízo das inspeções anuais que deverá realizar.

Entre tantas competências das somente listadas, por certo que algumas situações que envolvem em especial interesses de terceiros poderiam gerar ambiências propícias a ações corruptivas, eis que inexistem controles públicos sobre seus resultados.

Imagine-se, por outro lado, as ações desenvolvidas pelos servidores públicos lotados nos setores descritos pelo art. 91 da mesma lei, a qual trata dos ofícios do foro judicial, pelos quais tramitam os processos de qualquer natureza, a saber: cartórios privativos de varas criminais; cartórios privativos de varas cíveis; cartórios privativos de varas especializadas; cartórios judiciais não privativos; cartórios de distribuição e contadoria. Nestes órgãos judiciais atuam servidores como: escrivão; distribuidor; contador judiciário; distribuidor-contador; oficial ajudante; oficial escrevente; atendente judiciário, já nos termos da Lei nº 9.074/1990; Oficial de Justiça; comissário de menores, nos termos da Lei nº 10.720/1996; comissário de vigilância e assistente social judiciário – art. 101 da lei sob comento.

As competências específicas desses servidores (estabelecidas na lei a partir dos seus arts. 106 e seguintes) de igual sorte preveem universo de atribuições muito grande, algumas mais expostas a atos corruptivos notadamente por satisfazerem interesses de terceiros.

Enfim, pelo todo exposto, impõe-se a *necessidade de se aprofundar estes estudos a partir de alguns parâmetros fundacionais*: a) demarcar os fundamentos filosóficos e políticos da corrupção como fenômeno social; b) verificar quais os marcos normativos internacionais e nacionais do tratamento da corrupção; c) identificar quais os impactos institucionais que a corrupção tem causado no Brasil, em especial no Poder Judiciário; d) fazer um estudo de caso sobre o funcionamento das Unidades Organizadas e dos Órgãos Fracionários do Poder Judiciário, sugerindo ações preventivas no particular, em especial a partir da elaboração de uma Metodologia de Mapeamento dos Riscos da Corrupção já desenvolvida em caráter mais geral pela Controladoria Geral da União.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, é imperioso que se estabeleçam parcerias institucionais com aqueles que estão envolvidos diretamente com o funcionamento do sistema de justiça brasileiro, e em especial com a Controladoria Geral da União – CGU, visando exatamente a afinar as ferramentas aplicativas da metodologia de aferição dos riscos da corrupção junto ao Poder Judiciário.

O evoluir desta pesquisa precisa se preocupar igualmente com a formação dos Magistrados e servidores do Poder Judiciário para o enfrentamento da corrupção, razão pela qual ela deve gerar, em sua constância, atividades de seminários, congressos, grupos de estudos, artigos, workshops etc., envolvendo – inclusive – outros atores do sistema da justiça e a sociedade civil.

Isto ganha mais relevância quando o novo Corregedor do Conselho Nacional de Justiça que substituiu a Ministra Eliana Calmon, Ministro Francisco Falcão, logo em seguida a sua posse, declara que o papel principal da Corregedoria não é investigação, mas promoção e uniformização dos procedimentos do Poder Judiciário, sendo a questão disciplinar secundária, sugerindo que as corregedorias dos órgãos judicantes façam as investigações que entenderem por bem com seus pares. Para tal mister, nada mais adequado do que instrumentos e mecanismos de controle preventivo e curativo da corrupção com alta confiabilidade, o que pretende constituir a metodologia que se apresenta em linhas gerais aqui.

REFERÊNCIAS

- DAMATTA, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, v. 1, 1989.
- GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. *Administração judiciária: gestão cartorária*. Brasília: Enfam, 2011.
- HABIB, Sérgio. *Brasil: quinhentos anos de corrupção*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994.
- DISPONÍVEL em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/09/04/interna_politica,315798/eliana-calmon-deixa-cnj-sem-conseguir-processar-juizes.shtml>. Acesso em: 06 nov. 2012.
- DISPONÍVEL em: www.stf.jus.br.
- LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais – Causas, consequências e tratamentos. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte: Fórum, v. 74, p. 31/58, 2012.

MINISTÉRIO da Justiça. *Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais*. Brasília: Ministério da Justiça, 2007, sob a coordenação de Paulo Eduardo Alves da Silva, José Reinaldo de Lima Lopes e Maria Teresa Sadeck. Disponível em: www.mj.gov.br.

RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Coord.). *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.