

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO-SENSU* EM**

**GESTÃO CARTORÁRIA JUDICIAL**

**PRISÃO ILEGAL DECORRENTE DO CUMPRIMENTO DE MANDADO DE  
PRISÃO JÁ CUMPRIDO OU REVOGADO: Proposta de boa prática  
cartorária para prevenir a Responsabilidade Civil do Estado**

**HERBERT DA SILVA REZENDE**

**OTÁVIO POLICHUK OLIVEIRA RODRIGUEZ FERRO**

**JI-PARANÁ-RO**

**2017**

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**PRISÃO ILEGAL DECORRENTE DO CUMPRIMENTO DE MANDADO DE  
PRISÃO JÁ CUMPRIDO OU REVOGADO: Proposta de boa prática  
cartorária para prevenir a Responsabilidade Civil do Estado**

Trabalho de Conclusão de Curso para  
obtenção do título de Especialização  
*lato-sensu* em Gestão Cartorária  
Judicial, pela Escola da Magistratura do  
Estado de Rondônia.

**Orientador: Me. Arlen José Silva de Souza**

**JI-PARANÁ-RO**

**2017**

CIP-Brasil. Catalogação na Fonte.

Biblioteca Central CEULJI/ULBRA

Bibliotecária responsável: Jaqueline Bispo dos Santos CRB - 11/1774

R467 Rezende, Herbert da Silva.

Prisão ilegal decorrente do cumprimento de mandado de prisão já cumprido ou revogado: Proposta de boa prática cartorária para prevenir a Responsabilidade Civil do Estado. / Herbert da Silva Rezende. Escola de Magistratura do Estado de Rondônia, 2018. 56 f.

Orientador: Me. Arlen José Silva de Souza.

Dissertação (Especialização) Escola da Magistratura do Estado de Rondônia.

1.. 2.. 3.. 4.. I. Souza, Arlen José Silva de. II. Título.

CDD: 342

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**HERBERT DA SILVA REZENDE**

**OTÁVIO POLICHUK OLIVEIRA RODRIGUEZ FERRO**

**PRISÃO ILEGAL DECORRENTE DO CUMPRIMENTO DE MANDADO DE  
PRISÃO JÁ CUMPRIDO OU REVOGADO: Proposta de boa prática  
cartorária para prevenir a Responsabilidade Civil do Estado**

**Natureza: Monografia para conclusão de curso**

**Objetivo: Obtenção do grau de Especialização *lato-sensu* em  
Gestão Cartorária Judicial.**

**Banca Examinadora**

Me. Arlen José Silva e Souza

**Presidente da Banca**

Me. Sérgio William Domingues Teixeira

**Membro**

Espec. Absolon Silva de Sales

**Membro**

**Ao TJRO e à EMERON, por  
acreditarem que uma gestão de  
qualidade é possível quando se  
valoriza o ser humano e lhe dá a  
oportunidade de adquirir  
conhecimento.**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço à minha família. Edileusa, esposa e companheira de todas as horas. Herbert Yuri, Heitor Alexandre e Helena, nossos filhos. As ausências foram justificadas e eles(as) souberam compreender e me apoiar.

Aos colegas da Pós-Graduação lato-sensu em Gestão Cartorária Judicial – Turma 1, pelo convívio e a paciência durante o curso.

A todos os professores e à equipe administrativa da Emeron, Núcleo de Porto Velho-RO, pelos ensinamentos e a louvável cooperação.

À Diretoria da Emeron por ter deferido o meu pedido de inscrição nesse Curso de Pós-Graduação em Gestão Cartorária Judicial, pois eu não fazia parte do público alvo previsto no seu Edital.

Ao nosso ilustre orientador, professor Doutorando Arlen José S. de Souza, por ter aceito o convite e diligentemente nos sinalizado o caminho para uma gestão cartorária judicial de qualidade nos Módulos em que foi o palestrante.

Por fim e especialmente, diante da sua eternidade e benevolência, agradeço ao Universo, que na minha concepção é a plenitude do poder ao qual chamamos de Deus.

## RESUMO

A partir da constatação de diversos casos concretos onde prisões indevidas foram efetuadas pelas autoridades policiais que cumpriram mandados de prisão que na verdade já haviam sido revogados ou anteriormente cumpridos, mas que por não terem sido recolhidos oportunamente nos processos em que foram expedidos permaneceram “em aberto” nos bancos de dados das polícias, apresentamos nesta monografia uma proposta de *boa prática cartorária judicial* que viabilize a erradicação dessa falha na prestação do serviço público, evitando assim as ações reparatórias de danos contra o Estado, fundada no erro judiciário, promovidas por quem sofreu a prisão ilegal. Consideramos também a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário (ADPF n. 347, STF), bem como os mais de 700 mil presos que o superlotam, sob um alto custo financeiro para o Estado. Essa proposta de *boa prática cartorária judicial* toma por base a Gestão do Conhecimento e os princípios da eficiência e da finalidade no serviço público e conta com as ferramentas da Tecnologia da Informação existentes no TJRO.

Palavras-chave: Casos concretos de prisões ilegais; Dever de indenizar; Estado de Coisas Inconstitucional; Gestão do Conhecimento; Princípio da eficiência; Proposta de boa prática cartorária judicial.

## **ABSTRACT**

From the observation of several concrete cases where improper arrests were made by police authorities who served warrants that in fact had already been repealed or previously served, but for not being collected properly in cases in which they were dispatched remained "open" in police databases, we present in this monograph a draft good practice judicial cartorária enable the eradication of this failure in the provision of public service , thus preventing the actions of restoration of damages against the State, founded in the judicial error, promoted by who suffered false imprisonment. We also believe the existence of a State of Things in the prison system Unconstitutional (ADPF n. 347, STF), as well as the more than 700,000 prisoners that the superlotam, under a high financial cost to the State. This proposed good practice judicial charge cartorária the knowledge management and the principles of efficiency and loved ...

Key words: concrete cases of illegal prisons; Duty to indemnify; Unconstitutional State of affairs; Knowledge management; Principle of efficiency; Proposal for best practice cartorária.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	9
<b>1. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PENITENCIÁRIO: A origem e o significado dessa declaração</b>	11
1.1. Qual a finalidade da criação do Fundo Penitenciário Nacional?	13
1.2. O FUNPEN em números	14
1.3. A Medida Provisória n. 755/2016 e a desvinculação das receitas orçamentárias do superávit primário do FUNPEN	16
1.4. O sistema penitenciário está nesse ECI por quê? Falta de recursos financeiros ou má gestão na sua administração?	17
<b>2. AS PRISÕES CAUTELARES NO PROCESSO PENAL E SUAS REPERCUSSÕES NO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL</b>	19
2.1. Conceitos de prisão-pena e de prisão sem pena	21
2.2. Do alto custo financeiro do preso no sistema penitenciário	22
2.3. O impacto das prisões decorrentes de sentença penal condenatória sem trânsito em julgado no ECI do sistema penitenciário	23
2.4. A quantidade de mandados de prisão aguardando cumprimento no BNMP-CNJ, por estado, é um risco potencial de erro judiciário	25
<b>3. GESTÃO DA QUALIDADE E DO CONHECIMENTO NO SERVIÇO PÚBLICO: O artigo 37, <i>caput</i>, da Constituição Federal</b>	29
3.1. Administração Pública Patrimonialista	31
3.2. Administração Pública Burocrática	32
3.3. Administração Pública Gerencial	33
3.4. O Princípio constitucional da eficiência na administração pública	35
3.5. A Gestão do Conhecimento como forma de valorizar o ativo intangível: o Ser Humano	38
<b>4. PROPOSTA DE BOA PRÁTICA CARTORÁRIA JUDICIAL</b>	50
1ª Etapa	51
2ª Etapa	52
<b>CONCLUSÃO</b>	54
<b>REFERÊNCIAS</b>	56

## INTRODUÇÃO

Desde 07 de Dezembro de 1940, quando da entrada em vigor do Decreto-Lei n. 2.848, está previsto no artigo 38 do Código Penal o seguinte: “O preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral.”

Entretanto, depois de 77 anos o Sistema Penitenciário brasileiro encontra-se num “Estado de Coisas Inconstitucional”. Isso é um fato concreto reconhecido por todos os integrantes dos Três Poderes da República, mas judicialmente foram os(as) ministros(as) do colendo Supremo Tribunal Federal que o fizeram quando do julgamento da ADPF n. 347 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), no dia 09 de setembro de 2015.

Mas o que mais nos interessa nesta monografia é o reconhecimento desse ECI no sistema prisional e os seus reflexos na vida daquelas pessoas que para dentro do sistema é conduzida por força do cumprimento de mandados de prisão já cumpridos ou revogados. Esse é o “motivo” que nos conduz na realização deste trabalho: *a ilegalidade da prisão e suas consequências extrapenais para o cidadão.*

Rui Barbosa já dizia “*que a injustiça que se faz a um, é uma ameaça que se lança contra todos.*”

O motivo para nós é relevante, pois a ilegalidade dessa modalidade de prisão tem reflexos de ordem imaterial (danos morais para a vítima), financeiros (Responsabilidade Civil do Estado) e administrativo (ação de regresso do Estado contra os seus agentes).

Por conta disso convidamos as Autoridades da Alta Administração do TJRO, toda a Magistratura e o quadro de servidores cartorários para refletirmos juntos sobre essa questão durante o seu desenvolvimento neste TCC, pois ao final apresentaremos *uma proposta de boa prática cartorária judicial* com vistas à erradicação dessa modalidade de prisão ilegal, isso o fazendo sob a ótica dos princípios da Gestão de Qualidade na esfera Pública, a fim de colaborar com a eficiência na entrega da prestação jurisdicional à sociedade.

Para tanto desenvolvermos esta monografia em quatro capítulos, nos quais envidaremos esforços para preservarmos a clareza, a coesão e a pertinência do assunto com a *proposta de boa prática cartorária* formulada ao final. Primeiro abordaremos a questão do *Estado de Coisas Inconstitucional* em que se encontra o sistema carcerário brasileiro, com base na declaração dos integrantes do colendo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADPF n. 347, bem como nos números apresentados nos relatórios do CNJ e do Fundo Penitenciário Nacional, com breves apontamentos sobre as dotações orçamentárias do fundo desde a sua criação em 1994 até o ano de 2016. São cifras que se aproximam dos 6 (seis) bilhões de reais.

Em seguida faremos uma visita às espécies de prisões cautelares e falaremos também dos mandados de prisão decorrentes de sentenças condenatórias, nos atendo especificamente quanto ao resultado útil das mesmas para o processo e ressaltando o caráter pedagógico e os reflexos econômicos de tais medidas excepcionais contra a liberdade do acusado.

No terceiro capítulo adentraremos no campo da Gestão de Qualidade e do Conhecimento no Setor Público, na perspectiva de conseguirmos demonstrar que o *princípio da eficiência* nesta seara - por não visar auferir lucro - pode ser tratado como uma oportunidade de investimento na otimização dos sistemas de informação e das práticas cartorárias judiciais.

Por derradeiro vamos tratar especificamente da questão das prisões ilegais decorrentes do cumprimento de mandados de prisão já cumpridos ou revogados, mas que por alguma falha na prestação do serviço público e/ou nas comunicações entre as autoridades policiais com os cartórios judiciais tais ordens de prisão “*permaneceram em aberto no sistema ou deixam de ser recolhidas*” junto àquelas autoridades, causando assim o erro judiciário.

Se conseguirmos transmitir essa ideia ao final desta monografia, estaremos satisfeitos conosco mesmos e agradecidos à EMERON por essa ímpar oportunidade de termos participado desse Curso de Pós-Graduação *lato-sensu* em Gestão Cartorária Judicial.

O trabalho é baseado em pesquisas bibliográficas, na decisão do c. STF na ADPF n. 347 e nos acontecimentos observados na rotina cartorária judicial.

## 1. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PENITENCIÁRIO: A origem e o significado dessa declaração

De antemão, é bom que se diga que a tese do ECI – Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário *tem a sua origem* na Corte Constitucional da Colômbia. Lá também foi declarado que o sistema penitenciário havia falido e fracassado na sua missão legalmente atribuída: executar a pena efetivada na sentença condenatória transitada em julgado nos limites da lei e respeitando-se a dignidade humana da pessoa do condenado.

Com base na opinião de Carlos Alexandre de Azevedo Campos<sup>1</sup>, que é advogado, professor adjunto de Direito Financeiro e Tributário da UERJ, ex-assessor de Ministro do STF, mestre e doutor em Direito Público pela UERJ, podemos dizer, por analogia ao que foi declarado pela Corte Constitucional Colombiana, que quando o STF declara existir um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, a corte está afirmando a existência de um quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais dos presos, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação inconstitucional.

Diante da gravidade excepcional da situação fática dos presídios e da população carcerária, o STF afirma-se legitimado a interferir na formulação e implementação de políticas públicas e em alocações de recursos orçamentários e a coordenar as medidas concretas necessárias para superação do estado de inconstitucionalidades preexistentes.

Os três pressupostos a seguir elencados caracterizam um Estado de Coisas Inconstitucional: i) a constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, que afeta a um número amplo de pessoas; ii) a falta de

---

<sup>1</sup> Carlos Alexandre de Azevedo Campos. <http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>

coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e até judiciais, verdadeira “falha estatal estrutural”, que gera tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e agravamento da situação; iii) a superação dessas violações de direitos exige a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes — são necessárias mudanças estruturais, novas políticas públicas ou o ajuste das existentes, alocação de recursos etc.

Além disso é de bom alvitre ressaltar que, reconhecida a complexidade da situação, a Corte não mais se dirige a resolver problemas particulares, a assegurar direitos específicos de demandantes, e sim a proteger a dimensão objetiva dos direitos fundamentais em jogo. A corte se encontra diante da figura do “litígio estrutural”, que é caracterizado pelo alcance a número amplo de pessoas, a várias entidades e por implicar ordens de execução complexa. Para enfrentar litígio da espécie, juízes constitucionais acabam fixando “remédios estruturais”, voltados ao redimensionamento dos ciclos de formulação e execução de políticas públicas, o que não seria possível por meio de decisões mais ortodoxas.

No caso do sistema penitenciário brasileiro<sup>2</sup>, o que significa essa declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional *se é de conhecimento público e notório que os presos constituem uma minoria quando comparada a sua população com a dos mais de 205 milhões de brasileiros?* Quais seriam os motivos reais e os possíveis motivos aparentes por trás dessa declaração?

Seria a falta de dotação de recursos financeiros na Lei de Diretrizes Orçamentária da União, ou seria a má gestão desses recursos e o desvio de finalidade quando da sua aplicação na busca pela efetiva solução desse ECI no sistema penitenciário?

---

<sup>2</sup> A propósito, a Lei 13.385/2016 abriu crédito suplementar em favor do Funpen, lançando mão da totalidade dos recursos apurados em superávit financeiro em favor do Fundo ao final de 2015 (R\$ 1.929,9 milhões) como fonte de recursos. Segundo a exposição de motivos que acompanhou o projeto encaminhado pelo Poder Executivo, a suplementação em comento permitiria “o cumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal que ‘determinou à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade

para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos”.

Abaixo abordaremos alguns aspectos do FUNPEN e seus recursos.

### **1.1. Qual a finalidade da criação do Fundo Penitenciário Nacional?**

O Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) foi criado no dia 7 de janeiro de 1994 com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar os programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.

Passados mais de 20 anos da sua criação podemos constatar que as pessoas nomeadas pelos sucessivos Presidentes e Presidenta da República falharam na gestão e na administração dos recursos financeiros do FUNPEN. As centenas de mortes ocorridas nos interiores dos presídios durante as reiteradas rebeliões noticiadas e até transmitidas ao vivo pela televisão e nas mídias sociais comprovam isso. Aliás, a declaração do colendo STF no julgamento da ADPF n. 347 resume essa ópera.

Observemos que em 1994 a população carcerária era de cerca de 130 mil presos e o déficit de vagas era de 74 mil. Atualmente os relatórios do CNJ apontam para uma superpopulação carcerária que ultrapassa os 700 mil presos. Portanto, o déficit de vagas é superior a 354 mil. *Pasmem!*

Diante desse quadro dantesco que representa o sistema penitenciário brasileiro o Conselho Nacional de Justiça lançou recentemente o Projeto “Cidadania nos Presídios<sup>3</sup>”. Segundo o CNJ esse projeto é muito mais que uma proposta de atualização de processos. É uma iniciativa do CNJ visando o reconhecimento e a valorização de direitos, em sentido amplo, das pessoas presas. Nesse projeto se discute uma nova dinâmica e metodologia para o sistema de execução e fiscalização das penas, revendo o funcionamento das varas de execução penal e a superocupação dos presídios, com o reforço da interlocução e interação de todos aqueles que intervêm no processo e nas rotinas da execução penal, tendo esse projeto aptidão para tornar o sistema de justiça “mais humano, aproximando o juiz e a sociedade do jurisdicionado”.

---

<sup>3</sup>Informação obtida no seguinte endereço eletrônico: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cidadania-nos-presidios>

Os dados atualizados do CNJ dizem que os mais de 700.000 presos que se encontram cumprindo penas no país em regime de encarceramento mais ou menos rígido fazem do Brasil o país com a terceira maior população prisional, em termos absolutos. E o modelo de encarceramento que praticamos, infelizmente, alimenta um ciclo de violências que se projeta para toda a sociedade, reforçado por uma ambiência degradante em estabelecimentos que pouco ou minimamente estimulam qualquer proposta de transformação daqueles que ali estão. *O tratamento digno e com respeito aos presos é o primeiro passo que se dá na tentativa de regenerar a vida daqueles que um dia haverão de estar entre nós, na sociedade.* Essa é a finalidade para a qual foi criado o FUNPEN.

## **1.2. O FUNPEN em números**

Falando diretamente das dotações orçamentárias, desde a sua criação em 1994 até o ano de 2011 o FUNPEN arrecadou cerca de R\$ 6,5 bilhões, isso de acordo o FUNPEN em Números, divulgado em 2012 no site do Ministério da Justiça. Conforme esse referido relatório, até o ano de 2011 o fundo repassou às unidades federativas ou ele próprio executou cerca R\$ 3 bilhões.

Indaga-se: será que com um investimento da ordem de R\$ 3 bilhões, bem planejado e executado de forma diligente e transparente por essas pessoas nomeadas pelos sucessivos governos federais, estaduais, municipais e até as ONG's e as empresas terceirizadas envolvidas nesse *business* altamente lucrativo, estaríamos falando aqui sobre um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro?

Aqui se faz necessária uma pausa para reflexão, antes de prosseguirmos.

No ano de 2014 o saldo contábil do FUNPEN totalizou R\$ 1,8 bilhão. O problema, dizem os burocratas, é que embora as receitas ingressem – sobretudo as provenientes das loterias da CEF– as dotações do fundo no orçamento da União praticamente não saem do papel. O próprio Ministério da

Justiça reconhece o contingenciamento. Essa perversa política de governo sob a aparência de controle dos recursos a serem gastos para que possa ser atingida a meta de superávit todo o ano, é realizado por meio do Decreto de Contingenciamento dos ministérios da Fazenda e Planejamento. A norma dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de desembolso do Poder Executivo. “A diferença entre o Orçamento Autorizado e o Orçamento Utilizado representa o crédito orçamentário que não pôde ser utilizado em razão do contingenciamento”, explica o FUNPEN em Números.

Cronologicamente, no ano de 2000 os valores contabilizados atingiam apenas R\$ 175,5 milhões. A partir de 2004 as disponibilidades do fundo superaram os R\$ 300 milhões. Em 2008, 2009 e 2010 os valores foram de R\$ 514,7 milhões, R\$ 610,3 milhões e R\$ 795,6 milhões, respectivamente.

O mais impressionante de tudo isso é que, desde o ano de 2011, o saldo contábil do fundo ultrapassou a barreira dos bilhões. Em 2012 o valor das disponibilidades alcançou R\$ 1,4 bilhão, passando para R\$ 1,8 bilhão em 2013.

Os burocratas nomeados pelos sucessivos governos alegam que as dotações orçamentárias anuais não saem do papel. Entretanto, entre os anos de 2001 até 2013, os recursos previstos no Orçamento Geral da União (OGU) somaram R\$ 6,5 bilhões, **e desse montante “apenas” R\$ 3 bilhões foram utilizados pela União.**

Dados de 2014 do Ministério da Justiça mostram que o número de pessoas presas no Brasil aumentou mais de 400% em 20 anos. De acordo com o Centro Internacional de Estudos Penitenciários, ligado à Universidade de Essex, no Reino Unido, a média mundial de encarceramento é de 144 presos para cada 100 mil habitantes. No Brasil, o número de presos sobe para 300.

Em junho de 2014, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), do CNJ, fez um levantamento inédito ao incluir nesta estatística as pessoas em prisão domiciliar. Os dados apresentados revelam que a população carcerária brasileira é de 711.463 presos, o que coloca o Brasil na terceira posição mundial de maior população de presos. Ao mesmo tempo há



um déficit de 354 mil vagas no sistema carcerário. **Se se considerarem os mandados de prisão em aberto – 604.415** – a população carcerária saltaria para quase 2 milhões de detentos.

Dentro dos presídios tornou-se rotineiro encontrar condições precárias e sub-humanas. Falta de espaço e de condições mínimas de higiene, além da exposição diuturna a doenças diversas, somadas ao mal treinamento dos profissionais que atuam no sistema penitenciário, aliada à corrupção que grassa nesse meio, tudo isso resulta em violência, mortes e rebeliões, os quais são os grandes desafios dos gestores do setor.

Os relatórios dos mutirões carcerários do CNJ são provas das condições indignas de sobrevivência nesse ambiente de ECI do sistema penitenciário.

### **1.3. A Medida Provisória n. 755/2016 e a desvinculação das receitas orçamentárias do superávit primário do FUNPEN**

No final de 2016, logo após o afastamento da Presidenta Dilma Rousseff, esse atual governo encaminhou ao congresso nacional a MPV n. 755/2016 que, num dos seus dispositivos, mandou desvincular 30% do superávit financeiro legalmente vinculado ao FUNPEN e apurado ao final do exercício de 2016. **Só em 2015 o superávit financeiro foi estimado em R\$ 873 milhões.**

Esses 30% representados em centenas de milhões de reais seriam destinados ao recém criado FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública. Ou seja, diante de um declarado Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário, vem os políticos que governam o Estado e criam mais um buraco negro na estrutura de um sistema que eles mesmos dizem estar falido, gerando assim a oportunidade para eles mesmos nomearem livremente dezenas de pessoas para cargos públicos – e sem concurso, obviamente - e sem qualquer tipo de controle da finalidade e dos gastos dos recursos destinados ao FNSP.

Ademais, a Medida Provisória n. 755/2016 promove alterações em diversos dispositivos da Lei Complementar n. 79/1994 e da Lei n. 11.473/2007,

mexendo em aspectos pertinentes ao financiamento e ao funcionamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Refletindo sobre essas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no que se refere ao *discurso retórico quando se fala do sistema penitenciário e do tratamento dispensado à sua população majoritária (pobres, pretos e analfabetos)*, é fácil ter a percepção de que eles – os presos - possuem poucas condições de participar do debate público, notadamente porque o preso condenado definitivamente tem os seus direitos políticos *suspensos* enquanto perdurar os efeitos da condenação. Eles não votam, mas ainda assim entre os anos de 2001 e 2013 os burocratas que administram o DEPEN-FUNPEN “gastaram” mais de R\$ 3 bilhões no sistema penitenciário brasileiro.

#### **1.4. O sistema penitenciário está nesse ECI por quê? Falta de recursos financeiros ou má gestão na sua administração?**

Não obstante essas estranhas contradições legislativas, a nossa Lei de Execuções Penais (Lei n. 7.210/84) e a posterior Constituição Federal de 1988, no que se refere aos Direitos dos Presos, é uma das mais avançadas do mundo. Destacam-se, no horizonte constitucional, as seguintes garantias fundamentais: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); a proibição da tortura e do tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III); a vedação de penas cruéis (art. 5º, XLVIII, “e”); é assegurado que o cumprimento de pena se dê em estabelecimentos penais distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado (art. 5º, XLVIII); é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral (art. 5º, XLIX); é garantido que ninguém será privado de sua liberdade ou dos seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV); temos o princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII); é assegurado que o preso será informado dos seus direitos, dentre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado (art. 5º, LXIII); é garantido que ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança (art. 5º,

LXVI); inclusive é garantido que a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária competente (art. 5º, LXV).

Mas se tudo é tão perfeito e acabado nos termos da Constituição Federal e da Lei de Execuções Penais, inclusive considerando a bilionária verba orçamentária destinada ao FUNPEN desde a sua criação, por quê a existência desse ECI – Estado de Coisas Inconstitucional no âmbito do sistema penitenciário?

Pois é. Na prática a teoria é diferente!

Ao encerrarmos este tópico queremos deixar registrado em nosso trabalho que respeitamos a opinião do ex-Procurador de Justiça do MPRS, Advogado, Professor e Doutor Lenio Luiz Streck, pois ele entende a tese do ECI – Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro como sendo “a cereja do bolo” do que ele mesmo chama de “Ativismo Judicial”. A análise dele parte de uma discussão jusfilosófica dos próprios fundamentos e objetivos da nossa Constituição Federal, notadamente das disposições do seu artigo 3º.

Para ele a tese do ECI do sistema penitenciário também seria uma “senha de acesso” para que o Poder Judiciário pudesse interferir na estrutura administrativa (mais precisamente dando ordem para liberação de recursos financeiros aos Estados, como já acontece nos autos da ADPF n. 347, no STF) desse sistema, havendo assim uma espécie de atividade judicial **não autorizada** numa seara em que o Poder Legislativo atribuiu reservadamente ao Departamento Penitenciário Nacional, que foi criado pela Lei Complementar n. 79/94 e regulamentado pelo Decreto n. 1.093/94, e que é subordinado ao Ministério da Justiça e ao Chefe do Poder Executivo da União.

Na opinião dele, diante da tripartição dos poderes, cabe somente ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) gerir esses recursos que a União destina – ou apenas deixa contingenciado no orçamento, e que são bilhões de reais! – para a manutenção e ampliação do sistema penitenciário brasileiro.

Logo, se a nossa constituição *é ou não é uma Carta de Intenções*, ou se ela *é uma Norma fundante*, isso é assunto para ser abordado numa *Tese de*

*Doutorado*, o que não é o nosso caso neste momento. Para mais informações a respeito do que pensa Lenio Streck sobre a tese do ECI, remetemos os interessados ao seguinte endereço eletrônico: <http://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo>.

Fizemos esse registro apenas para constar que temos conhecimento *do uso retórico* da tese do ECI por muitos daqueles que lidam dentro e fora do sistema penitenciário brasileiro. Mas para os fins a que nos propusemos neste trabalho o aspecto que realmente nos interessa **é a condição das pessoas presas por força de mandados de prisão sem validade** e que são conduzidas para dentro desse sistema carcerário que se encontra num Estado de Coisas Inconstitucional, conforme declarado pelo colendo STF no julgamento da ADPF n. 347.

Ora, se o próprio sistema penitenciário está, imaginemos quem lá dentro está recluso, temporária ou definitivamente!

## **2. AS PRISÕES CAUTELARES NO PROCESSO PENAL E SUAS REPERCUSSÕES NO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL:**

Uma das opiniões de Fernando da Costa Tourinho Filho, extraída do seu Manual de Processo Penal, está bem próxima do que queremos neste trabalho, e desde já a citamos:

“Sendo a liberdade um dos direitos fundamentais do homem, natural deva a Constituição preservá-la. Sabe-se que a liberdade não é o direito de alguém fazer o que bem quiser e entender, mas sim o de fazer o que a lei não proíbe. Sem os freios da lei, a liberdade desenfreada conduziria ao tumulto, à anarquia, ao caos, enfim. Daí permitir-se, na Magna Carta, a restrição à liberdade, dê-se que tal restrição se faça com comedimento, dentro dos limites do indispensável, do necessário, e, assim mesmo, cercada de reais garantias para que se evitem extralimitações do Poder Público.”

Nessa perspectiva a Constituição Federal garante expressamente que ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente. Em condições normais do regime democrático e do Estado de Direito, fora dessas hipóteses apontadas e

da transgressão militar ou do crime propriamente militar, portanto, toda prisão efetuada será considerada ilegal e aquele que sofrer esse tipo de constrangimento indevido em sua liberdade de ir, vir e ficar poderá pleitear perante o Poder Judiciário a reparação dos danos moral e material daí decorrentes. É o que dizem, respectivamente, o art. 38 do Código Penal e a garantia fundamental do inciso XXXV (princípio da inafastabilidade da jurisdição), do art. 5º da Constituição Cidadã.

Nos limites do tema abordado neste trabalho de conclusão de curso já foi dito alhures que o sistema penitenciário brasileiro encontra-se num estado de coisas inconstitucional. Logo, toda prisão processual cautelar (prisão temporária; prisão em flagrante; prisão preventiva; prisão em decorrência de pronúncia ou prisão em decorrência de sentença condenatória recorrível) gera um impacto e aprofunda mais esse ECI.

Ora, se temos mais 700 mil presos recolhidos no sistema penitenciário e todos eles convivendo diuturnamente com esse declarado ECI, é certo admitirmos que toda nova prisão representa *um agravamento qualificado*.

Isso sem falarmos dos mais de 604.415 mil mandados de prisão pendentes de cumprimento no Banco Nacional de Mandados de Prisão do CNJ<sup>4</sup>. Multiplicando-se R\$ 2.300,00 (custo mensal variável de um preso) por 700 mil, chegamos à estratosférica quantia de R\$ 1,6 bilhão.

Daí a necessidade de conceituarmos aqui as diferenças entre prisão-pena e prisão sem pena (*rol* no qual arrolamos a modalidade de prisão ilegal decorrente do cumprimento de mandados já cumpridos ou revogados, nesta monografia). Isso porque o preso que cumpre pena pressupõe a certidão de lançamento do seu nome no *rol* dos culpados após a do trânsito em julgado, enquanto os presos provisórios (mais de 40% dos 700 mil) ... bem, continuam presos sem pena concreta a executar, mas *provisoriamente vão se adaptando ao Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário*. Deve ser isso!

---

<sup>4</sup> Só do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia encontram-se pendentes de cumprimento no BNMP-CNJ, em pesquisa do dia 27.07.2017, **10.597 mandados de prisão**. Essa informação pode ser acessada nesse endereço: <http://www.cnj.jus.br/bnmp/#/relatorio>

## 2.1. Conceitos de prisão-pena e de prisão sem pena

Para TOURINHO FILHO (2012) “podemos definir a prisão como a privação, mais ou menos intensa, da liberdade ambulatoria. Esse conceito abrange as duas espécies de prisão: a prisão decorrente de sentença penal condenatória irrecorrível e a prisão sem o caráter de pena, também conhecida sob a denominação genérica de prisão sem pena.”

Diz ainda o referido doutrinador que:

“A prisão-pena é o sofrimento imposto pelo Estado ao infrator, em execução de uma sentença penal, como retribuição ao mal praticado, a fim de reintegrar a ordem jurídica injuriada. Por mais que se queira negar, a pena é castigo. Diz-se, também, que a sua finalidade precípua é reeducar para ressocializar, reinserir, reintegrar o condenado na comunidade. O cárcere, contudo, não tem função educativa; é simplesmente um castigo, e, como já se disse, esconder sua verdadeira e íntima essência sob outros rótulos é ridículo e vitoriano. Os condenados vivem ali como farrapos humanos, castrados até à esperança.”

Na definição sustentada por Guilherme de Souza Nucci, no seu Código de Processo Penal Comentado, a prisão é conceituada como sendo:

“A privação da liberdade, tolhendo-se o direito de ir e vir, através do recolhimento da pessoa humana ao cárcere. Não se distingue, nesse conceito, a prisão provisória, enquanto se aguarda o deslinde da instrução criminal, daquela que resulta de cumprimento de pena. Enquanto o Código Penal regula a prisão proveniente de condenação, estabelecendo as suas espécies, forma de cumprimento e regimes de abrigo do condenado, o Código de Processo Penal cuida da prisão cautelar e provisória, destinada unicamente a vigorar, quando necessário, até o trânsito em julgado da decisão condenatória.”

A “prisão sem pena” é aquela que, como o próprio nome está a indicar, não decorre de condenação. Ela é de natureza processual e cautelar. Para o fim a que nos propomos no desenvolvimento desta monografia só nos interessa a prisão de natureza processual ou cautelar. Isso porque o “motivo” que nos conduz aqui é analisar as consequências de natureza extrapenais que sofrem as pessoas presas em virtude do cumprimento de mandados de prisão

já cumpridos ou revogados e, portanto, caracterizados por não possuírem *nenhuma pena*, posto que destituídos de validade jurídica.

Portanto, do que foi dito pelos doutrinadores acima referidos podemos visualizar a nítida distinção que há entre a prisão-pena e a prisão sem pena. A primeira decorre de uma sentença de mérito prolatada ao final da instrução criminal após as partes e o acusado terem se valido do devido processo legal e da ampla defesa, enquanto a prisão sem pena é destituída desse vínculo umbilical quanto à procedência ou não do mérito da causa. Ela é de natureza estritamente processual e o seu caráter cautelar possui o escopo de preservar a investigação criminal, restringindo a liberdade do suposto infrator.

Como dissemos acima, todo mandado de prisão já cumprido ou revogado, mas que não foi recolhido e permaneceu “em aberto” no banco de dados das autoridades policiais, representa uma *sui generis* espécie de prisão sem pena. Tanto faz se já cumprido ou revogado, o que importa é que a pessoa que sofre esse tipo de prisão ilegal *raramente* consegue se livrar solta no mesmo dia. Logo, o dano moral é inquestionável e a responsabilidade civil do Estado também (dano, resultado e nexo de causalidade).

## **2.2. Do alto custo financeiro do preso no sistema penitenciário**

Doutrinariamente a prisão em flagrante possui *natureza jurídica* de um simples ato administrativo levado a efeito pela Polícia Civil. Desse modo, assim que efetivada a prisão em flagrante só se justifica a permanência do indiciado no cárcere se existir a presença de uma das circunstâncias que autorizam a prisão preventiva, e isso a fim de assegurar o resultado final do processo e para garantir a instrução processual.

A prisão temporária é uma modalidade de prisão cautelar, cuja finalidade é assegurar uma eficaz investigação policial, quando se tratar de apuração de infração penal de natureza grave. Está prevista na Lei n. 7.960/89.

A prisão preventiva, mais grave ainda, tem os seus contornos traçados na expressa disposição do art. 312 do CPP, e também é uma medida cautelar

de constrição à liberdade do indiciado ou réu, por razões de necessidade e com a finalidade de assegurar o bom andamento da instrução criminal, desde que esta não se prolongue indefinidamente.

Mas qualquer que seja a modalidade da prisão cautelar decretada pela autoridade judiciária competente, chamamos a atenção do leitor para o alto custo financeiro dessas prisões para o Estado/Contribuinte.

Conforme os dados públicos que podem ser acessados na página do Ministério da Justiça (DEPEN-FUNPEN) na internet por quem tiver interesse no assunto, cada preso custa mensalmente ao Estado a importância que varia de R\$ 1.600,00 até R\$ 2.800,00, a depender de onde ele cumpre pena ou esteja cautelarmente recolhido (presídios federais, estaduais ou nas unidades prisionais da parceria público-privada).

Recentemente a Ministra Carmen Lúcia<sup>5</sup>, Presidente do STF e do Conselho Nacional de Justiça, disse que “um preso no Brasil custa R\$ 2,4 mil por mês e um estudante do ensino médio custa R\$ 2,2 mil por ano. Alguma coisa está errada na nossa Pátria amada”.

### **2.3. O impacto das prisões decorrentes de sentença penal condenatória sem trânsito em julgado no ECI do sistema penitenciário**

Como se a quadra atual do sistema penitenciário já não estivesse por si só num Estado de Coisas Inconstitucional, recentemente os mesmos integrantes do colendo STF que julgaram a ADPF n. 347 e reconheceram isso, decidiram romper com a jurisprudência dominante naquela Corte desde o início de 2009 para o fim de permitirem *a execução antecipada da pena dosada na sentença de primeiro grau, antes mesmo do seu trânsito em julgado, bastando que tal decisum seja mantido em 2º Grau de Jurisdição*.

É uma surpresa surpreendendo a outra. Daí assistir razão a Lenio Luiz Streck quando num artigo publicado - e já citado nesta monografia – logo após

---

<sup>5</sup> <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83819-carmen-lucia-diz-que-presos-custam-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil>



o julgamento da ADPF n. 347 pelo STF, ele se disse preocupado com a modulação dos efeitos daquela decisão, pois a mesma poderia representar a “cereja do bolo” do ativismo judicial e inclusive uma espécie de “senha de acesso” ao próprio STF na seara de competência do Departamento Penitenciário/Fundo Penitenciário Nacional, no que se refere à liberação de recursos financeiros do fundo, como de fato tem acontecido.

É uma contradição *retórica visível* e praticamente insuperável, pois os mesmos ministros que julgaram reconhecendo o ECI no sistema penitenciário agora votaram – por maioria, com o voto de desempate da ministra Carmen Lúcia – pela *antecipação da execução provisória da pena sem que haja nos autos a Certidão de Trânsito em Julgado da respectiva sentença penal condenatória de 1ª Instância*.

O que assistimos durante as sessões de julgamento das Medidas Cautelares nas ADC's n. 43 e 44<sup>6</sup>, foi a um show de ginástica olímpica verbal da maioria (6) dos integrantes do STF a fim de extraírem do art. 283 do CPP e do princípio da não-culpabilidade (inc. LVII, art. 5º, da CF/1988) uma *interpretação que desdissesse o que está gramatical e literalmente expresso nesses dois dispositivos legais*.

Apesar de o ministro Dias Toffoli ter modificado entendimento e votado contra a possibilidade de execução da pena a partir da decisão de 2º Grau de Jurisdição, se manteve o posicionamento da maioria, no HC n. 126.292, pela mudança da jurisprudência.

Votaram a favor da execução antecipada da pena os ministros Edson Fachin, Teori Zavascki, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso e Carmen Lúcia (voto de Minerva).

Contra a execução antecipada da pena votaram os ministros Dias Toffoli (mas ele a admitiu após decisão condenatória do STJ), Celso de Mello, Marco Aurélio Mello, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber.

O impacto dessa decisão do STF no sistema penitenciário é preocupante porque, além de não ter sido declarada a inconstitucionalidade do

---

<sup>6</sup> ADC's n. 43 e 44: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326754>

art. 283 do CPP, a maioria votante no julgamento das ADC's n. 43 e 44 não legisla e, portanto, o princípio da não-culpabilidade está lá, no inciso LVII do art. 5º, da CF/1988, porém destituído da sua *personalidade constitucional*.

É só refletirmos sobre os dados acima colacionados nesta monografia: são mais de 700 mil presos dentro do ECI do sistema penitenciário (sendo mais de 40% de presos provisórios) ao custo médio mensal de R\$ 2.200,00 com cada um deles; são 604.415 mil mandados de prisão pendentes de cumprimento até o dia 27.07.2017; déficit de vagas superior a 354 mil; e agora está chancelada pela mais Alta Corte de Justiça do País a execução antecipada da pena antes do trânsito em julgado da sentença condenatória. É o famoso jeitinho brasileiro!

#### **2.4. A quantidade de mandados de prisão aguardando cumprimento no BNMP-CNJ, por Estado, é um risco potencial de erro judiciário**

Conforme pesquisa realizada no site do colendo Conselho Nacional de Justiça no dia 27.07.2017, existem cadastrados e **aguardando cumprimento** no BNMP – Banco Nacional de Mandados de Prisão a quantidade de **604.415 mandados**.

Desse total e relacionados ao **Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia** haviam **10.597 mandados de prisão aguardando cumprimento**.

No último capítulo desta monografia apresentaremos a nossa proposta de *boa prática cartorária judicial* que ao nosso sentir haverá de contribuir para a erradicação da responsabilidade civil do Estado e, por consequência, dos colaboradores do TJRO em eventuais ações de regresso decorrentes de condenação do Estado nas ações reparatórias de danos morais promovidas por quem for vítima do cumprimento de eventual mandado de prisão já cumprido ou revogado, mas que ainda permanece “em aberto” nos bancos dados das polícias e/ou da Polinter-RO, **o que caracteriza o erro judiciário**.

*Ad argumentandum*, Pedro Lenza cita em sua obra Curso de Direito Constitucional Esquematizado a opinião de Nelson Nery Junior e colaciona

também duas jurisprudências, uma do STF e outra do STJ, no que diz respeito ao **erro judiciário** decorrente de **prisão ilegal**. Nelson Nery Junior observa: “Mais específica do que a garantia de indenização da CF, art. 37, § 6º, aqui foi adotada a responsabilidade objetiva fundada na *teoria do risco integral*, de sorte que não pode invocar-se nenhuma causa de exclusão do dever de o Estado indenizar quando ocorrer o erro judiciário ou a prisão por tempo além do determinado na sentença”. Nesse sentido:

“Erro Judiciário. Responsabilidade civil objetiva do Estado. Direito à indenização por danos morais decorrentes de condenação desconstituída em revisão criminal e de prisão preventiva. CF, art. 5º, LXXV. C. Pr. Penal, art. 630. O direito à indenização da vítima de erro judiciário e daquela presa além do tempo devido, previsto no art. 5º, LXXV, da Constituição, já era previsto no art. 630 do C. Pr. Penal, com a exceção do caso de ação penal privada e só uma hipótese de exoneração, quando para a condenação tivesse contribuído o próprio réu. A regra constitucional não veio para aditar pressupostos subjetivos à regra geral da responsabilidade fundada no risco administrativo, conforme o art. 37, § 6º, da Lei Fundamental: a partir do entendimento consolidado de que a regra geral é a responsabilidade civil do Estado por atos de jurisdição, estabelece que, naqueles casos, a indenização é uma garantia individual e, manifestamente, não a submete à exigência de dolo ou culpa do magistrado. O art. 5º, LXXV, da Constituição: é uma garantia, um mínimo, que nem impede a lei, nem impede eventuais construções doutrinárias que venham a reconhecer a responsabilidade do Estado em hipóteses que não de erro judiciário *stricto sensu*, mas de evidente falta objetiva do serviço público da Justiça” (RE 505.393, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 26.06.2007, DJ de 05.10.2007).

O outro paradigma jurisprudencial citado por Pedro Lenza vem do Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento de um Recurso Especial:

“Ementa: Direito constitucional e administrativo. Responsabilidade objetiva. Prisão ilegal. Danos morais. 1. O Estado está obrigado a indenizar o particular quando, por atuação dos seus agentes, pratica contra o mesmo **prisão ilegal**. 2. Em caso de prisão indevida, o fundamento indenizatório da responsabilidade do Estado deve ser focado sobre o prisma de que a entidade estatal assume o dever de respeitar, integralmente, os direitos subjetivos constitucionais assegurados ao cidadão, especialmente, o de ir e vir. 3. O Estado, ao prender indevidamente o indivíduo, atenta contra os direitos humanos e provoca dano moral ao paciente, com reflexos em suas atividades profissionais e sociais. 4. A indenização por danos morais é uma recompensa pelo sofrimento vivenciado pelo cidadão, ao ver, publicamente, a sua honra atingida e o seu direito de locomoção sacrificado. **5. A responsabilidade pública por prisão indevida, no direito brasileiro, está fundamentada na expressão contida no art. 5º, LXXV, da CF.** 6. Recurso especial provido” (REsp 220.982/RS (1999/0057692-6), DJ de 03.04.2000, p. 116, Rel. Min. José Delgado, data da decisão: 22.02.2000, 1ª Turma).

Esses erros judiciários se repetem cotidianamente por todos os Estados do país, sem distinção. Eu mesmo já tive mais de uma oportunidade de

expedir, na 2ª Vara Criminal da Comarca de Ji-Paraná-RO, **contramandado de prisão** para que fosse restabelecida a liberdade do cidadão que havia sido **preso indevidamente** em razão das autoridades policiais terem cumprido **mandado de prisão sem validade**, quer seja por ter sido ele anteriormente cumprido ou por ter sido revogada nos autos a ordem que determinou a sua expedição.

Muitas vezes a pessoa é abordada em determinado local em procedimento de rotina das autoridades policiais e estas, ao consultarem o sistema, verificam que contra o mesmo há um mandado de prisão *em aberto*. De ofício dão cumprimento e conduzem o cidadão para a delegacia de polícia. Se isso ocorrer numa sexta-feira, num final de semana ou feriado – e é o que acontece na maioria das vezes -, somente no primeiro dia útil seguinte e após a juntada da cópia do mandado certificado nos autos é que o Magistrado terá em mãos o processo para verificar a validade do mandado de prisão.

Neste contexto, não há dúvida que o cidadão foi vítima de prisão ilegal efetuada por agentes públicos, sofrendo constrangimento ilegal, o que, de fato e conforme a jurisprudência consolidada, lhe acarretou abalo à sua incolumidade psíquica diante da injusta privação de sua liberdade, lhe trazendo, obviamente, sentimentos de humilhação, constrangimento, sofrimento, angústia, medo, ofendendo à sua dignidade humana, gerando, por via de consequência, danos morais a serem reparados.

Aliás, essa espécie de dano moral indenizável é *in re ipsa*, posto que independe de demonstração fática do abalo psíquico sofrido. A lesão à honra e à dignidade do cidadão é inerente à prisão ilegal, ***bastando, para a sua caracterização, a simples ocorrência do ato ilícito em si.***

Observemos a ementa desse julgado da Primeira Câmara Cível do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que tem pertinência com o assunto tratado nesta monografia, *verbis*:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DANOS MORAIS. PRISÃO ILEGAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. MODIFICAÇÃO DO TERMO INICIAL DOS JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA. FIXAÇÃO DOS ÍNDICES DE JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA. O Estado está obrigado a indenizar o particular quando, por atuação dos seus agentes, pratica contra o mesmo, prisão

ilegal. 1. caso de prisão indevida, o fundamento indenizatório da responsabilidade do Estado deve ser focado sobre o prisma de que a entidade estatal assume o dever de respeitar, integralmente, os direitos subjetivos constitucionais assegurados ao cidadão, especialmente o direito de ir e vir. 2. O Estado ao prender indevidamente o indivíduo, atenta contra os direitos humanos e provoca dano moral. 3. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, configurando responsabilidade objetiva do Estado, com fundamento na Teoria do Risco Administrativo, consoante o art. 37, § 6º, CF. 4. A responsabilidade objetiva independe da apuração de culpa ou dolo, basta a existência do dano, da ação ou omissão e do nexo de causalidade entre ambos. 5. A indenização por danos morais é uma recompensa pelo sofrimento vivenciado pelo autor que teve a sua honra atingida e o seu direito de locomoção sacrificado, não merecendo reparo no caso em tela. 6. O termo a quo para incidência dos juros de mora e correção monetária devem ser retificados, de modo que os juros de mora passa a contar a partir da lesão sofrida, ou seja, prisão indevida, enquanto a correção monetária deve passar a fluir a contar da prolação da sentença que fixou os danos. 7. Em reexame necessário, impõe-se que seja determinado que sobre o pagamento das diferenças vencidas, nos últimos cinco anos, contados da propositura desta ação, incidam os juros moratórios, a partir da citação, calculados com base no índice oficial de remuneração básica, aplicados à caderneta de poupança, nos termos da regra do art. 1º-F da Lei 9.494/97, com redação dada pelo art. 5º da Lei 11.960/09 e correção monetária calculada com base no IPCA, índice que melhor reflete a inflação acumulada do período, por força da declaração de inconstitucionalidade parcial do art. 5º da Lei 11.960/2009, no mais, mantém-se a sentença recorrida. RECURSOS DESPROVIDOS. DE OFÍCIO, RETIFICA-SE O TERMO INICIAL DOS JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. EM REEXAME NECESSÁRIO, FIXAM-SE OS ÍNDICES DE CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA. (TJRO, Prim. Câmara Cível, Apelação Cível nº 0001406-28.20108.19.0058).

Ademais, no decorrer dos encontros dos servidores da Turma 1 convocados para participarem dos respectivos módulos dessa Pós-Graduação, era comum nos relatos a informação sobre a **recorrência de fatos dessa natureza**. Não que se repetissem por dolo ou culpa dos servidores dos cartórios judiciais – o que, no caso das vítimas e para a teoria do risco integral, é irrelevante – do PJRO, mas em razão de ainda existirem muitos mandados *em aberto* nos sistemas e bancos de dados das autoridades policiais que **não foram recolhidos**.

Acreditamos que não basta apenas expedir o contramandado de prisão. É preciso haver o **feedback positivo** da autoridade policial afirmando que o mandado de prisão foi destruído ou informando que está fazendo a devolução de tal mandado ao respectivo Juízo. Isso tem a ver com o princípio da

eficiência no serviço público. Mais adiante, no próximo capítulo, retomaremos esse assunto.

### 3. GESTÃO DA QUALIDADE E DO CONHECIMENTO NO SERVIÇO PÚBLICO: O artigo 37, caput, da Constituição Federal

Uma primeira noção do que é a *Administração Pública* nos será dada por José Afonso Silva, extraída do seu Curso de Direito Constitucional Positivo (p. 656), *verbis*:

*“Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota o seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas”.*

José Afonso da Silva diz que “o art. 37 da Constituição emprega a expressão *Administração Pública* nos dois sentidos. Como conjunto orgânico, ao falar em Administração Pública *direta e indireta* de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Como atividade administrativa, quando determina sua submissão aos princípios de *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, da licitação e os de organização do pessoal administrativo*”.

Destarte, antes de falarmos da questão relativa à Gestão da Qualidade e do Conhecimento nos serviços públicos que são prestados pelo Estado à sociedade, é preciso refletirmos se o quadro de servidores da Administração Direta e Indireta dos Três Poderes do Estado têm a medida exata da compreensão do nível de conhecimento que hoje se exige para o *desempenho eficiente dessa tarefa*. E isso, convenhamos todos, requer um exercício pessoal de *alteridade (colocar-se no lugar do outro)* da parte de quem escreve sobre o assunto e daqueles que são os encarregados, no âmbito administrativo interno dos programas de Gestão por Competências, de *avaliar* tais servidores.

Aquela máxima popular de que *não basta dar o peixe, é preciso ensinar a pescar*, que implicitamente aponta para a tão decantada *meritocracia*,

encaixa aqui como uma peça de um quebra-cabeças. Aliás, como diziam os padres no colégio salesiano em que estudamos o ensino fundamental: de boas intenções o inferno está cheio. Precisamos de ações!

É preciso, portanto, em outras palavras, seguir o exemplo que a EMERON está dando neste particular, ou seja: *oportunizando aos seus magistrados e colaboradores o efetivo acesso ao conhecimento, tanto presencial quanto à distância, e os ensinando a qualificarem-se para melhorar a cada dia mais, a si mesmos, enquanto pessoas, e a qualidade da prestação jurisdicional entregue pelo PJRO à sociedade, o que só se concretiza – no sentido de torna-se visto e percebido por todos: MP, OAB, DPE e partes - através da publicidade dos acórdãos, sentenças, atos administrativos e expedientes dos cartórios judiciais.*

Dito isso, torna-se pertinente discorrermos brevemente sobre a evolução histórica do que veio a ser a Administração Pública atual.

Desde logo, voltamos até o ano de 1995, para levarmos em mente *doravante* uma boa impressão da intenção do Estado, quando o então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado elaborou um importante documento chamado de: O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. Ressaltamos que essa reforma foi ampliada e aperfeiçoada com a EC n. 19/98.

Isso permitirá ao leitor constatar a existência de três fases distintas e sucessivas no processo histórico de formação do que hoje é a administração pública:

1º) Administração Pública Patrimonialista;

2º) a Burocrática e,

3º) a Gerencial. Cada uma delas possui aspectos que caracterizam os períodos e os reflexos sociais de quando foram adotadas, e assim facilita a concretização dos nossos objetivos neste trabalho, correlatos à gestão da qualidade e eficiência dos serviços prestados pelo PJRO.

### 3.1. Administração Pública Patrimonialista

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, onde os seus auxiliares e servidores possuíam *status* de nobreza real. Os cargos eram considerados prebendas ou sinecuras (trabalho ou cargo bem remunerado que não exigia muito esforço). A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Por consequência, a corrupção e o nepotismo eram inerentes a esse tipo de administração.

Nessa fase verificava-se a *confusão patrimonial*: todo o aparelho do Estado era utilizado em benefício do próprio governante e de terceiros por ele favorecidos. Assim, havia o favorecimento de poucos em detrimento dos interesses do conjunto da sociedade.

Aqui no Brasil o modelo patrimonialista vigorou desde o período colonial até a década de 1930. Dadas as características desse modelo, desnecessário cogitar sobre a qualidade na gestão pública, verificando-se incompatível com a referida fase.

Ademais, em que pese a cronologia citada, um patrimonialismo *discreto* ainda se faz presente nos dias atuais em muitos órgãos públicos, coexistindo com os modelos burocrático e gerencial. Essa discrição encontra guarida, atualmente, na *discrecionalidade administrativa*, a qual é utilizada e/ou interpretada inadequadamente por maus gestores para obtenção de vantagens pessoais, nepotismo, desvios e corrupção.

### 3.2. Administração Pública Burocrática

Possui lastros na sociologia weberiana, da escola alemã. Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder



racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*.

Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Evidencia-se nesta fase a necessidade de diferenciação e separação do patrimônio público do privado, a fim de proteger os interesses coletivos e a *res pública* contra a corrupção, clientelismo e interesses particulares.

Em razão do seu formalismo exagerado e preocupação excessiva com controles, o modelo burocrático enrijeceu a administração pública, tornando-a engessada e pouco eficiente. Como consequência o Estado ensimesmou-se (voltou-se para dentro de si mesmo), perdendo a noção de sua missão básica: que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática foi a efetividade no controle dos abusos; mas os seus defeitos, a sua ineficiência, sua auto-referência, tornou-a incapaz de voltar-se para o serviço aos cidadãos e de vê-los como clientes.

Como essa *escola* tinha por objetivo essencialmente afastar da administração os vícios, fraudes e corrupção, havia um zelo excessivo com os controles administrativos prévios. Como resultados, por um lado, houve a redução de práticas patrimonialistas em face de critérios adotados como o da impessoalidade, formalismo, criação de regras, hierarquia e controles; por outro, como a administração volta-se principalmente aos seus procedimentos internos, a máquina pública apresentava-se lenta e ineficiente, as demandas e anseios sociais não eram concretizados, o que nos leva a concluir que a qualidade não era uma característica efetiva e visível da fase burocrática.

### **3.3. Administração Pública Gerencial**

Pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, de 1995, sob a batuta do então Ministro BRESSER-PEREIRA, a eficiência da

administração pública, pautada pela necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. As suas principais características são:

- 1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- 4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- 5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- 6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Ainda hoje no Brasil podemos verificar algumas tentativas de desburocratização<sup>7</sup> e modernização da máquina pública<sup>8</sup>, entretanto, o movimento de maior relevância com vistas à consolidação da reforma gerencial teve seu início efetivamente em 1995, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, delineado, naquele momento, pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, e posteriormente pela EC n. 19/98.

O objetivo da Administração Gerencial, dentre outros aspectos, é implementar uma gestão pública de qualidade, moderna e eficiente, direcionada essencialmente aos cidadãos e, sendo assim, os resultados têm

---

<sup>7</sup> Decreto n. 9.094, de 17.07.2017: Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

<sup>8</sup> Decreto Presidencial publicado no DOU de 08.03.2017: Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil eficiente e dá outras providências.

maior importância, os quais são auferidos por meio da satisfação dos clientes/usuários dos serviços prestados pelo Estado, direta ou indiretamente.

Uma administração gerencial é o que requer a pós-modernidade, onde estados nacionais e grupos econômicos transnacionais encontram-se numa troca de informações e de comercialização bilaterais e globalizadas. A produtividade e a busca pela eficiência, a simplificação de processos, a economicidade e a adequada administração do patrimônio público visam uma prestação de serviços revestidos com tal qualidade e essencialmente voltada para o cidadão.

### **3.4. O Princípio Constitucional da eficiência na Administração Pública**

Antes de dar a sua definição acerca do princípio da eficiência, José Afonso da Silva procura colocar o tema numa perspectiva em que a *Administração Pública* possa ser compreendida pelo leitor tanto no seu aspecto estrutural (Direito Constitucional) quanto funcional/organizacional (Direito Administrativo). O primeiro seria a *cabeça* do corpo do Estado, e o segundo seria o *tronco e os membros*. Diz ainda que:

“A Administração Pública é informada por diversos princípios gerais, destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a *boa administração*, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas.”

Por isso, considerando que próximo e último capítulo desta monografia trataremos de expor a nossa proposta de *boa prática cartorária judicial* e que ela tem estreita ligação com os *princípios constitucionais da legalidade e da finalidade*, deixaremos a abordagem do *princípio da eficiência* para daqui a pouco. Agora trataremos daqueles dois.

O *princípio da legalidade* é conceituado por José Afonso da Silva como sendo uma “nota essencial do Estado de Direito. É, também, por conseguinte,

um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, como vimos, porquanto é da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se ao *império da lei*, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, *mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais*. Toda a sua atividade fica sujeita à lei, entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular.”

Porquanto, diz o citado jurista, “é nesse sentido que se deve entender a assertiva de que o Estado, ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem mandar tampouco proibir nada aos administrados, senão em virtude de lei”, arremata José Afonso da Silva.

Quanto ao *princípio da finalidade administrativa*, que não foi referido no art. 37 da Constituição, entende José Afonso da Silva que, certamente, “o legislador constituinte o entendeu como um aspecto da legalidade. De fato o é na medida em que o ato administrativo só é válido quando atende o seu *fim legal*, ou seja, o fim submetido à lei. Logo, o fim já está sujeito ao princípio da legalidade, tanto que é sempre vinculado”.

Daí podermos afirmar que uma das mais insidiosas modalidades de *abuso de poder é o desvio de finalidade*.

Para o objetivo do nosso trabalho estamos querendo dizer com isso que, no momento em que numa decisão judicial é determinado que se expeça contra alguém um mandado de prisão, naquele exato momento da fase processual estão sendo observados e respeitados ambos os princípios: o da *legalidade* e o da *finalidade*. Aquela decisão foi dada por uma autoridade competente e a fim de cumprir o que está autorizado por lei.

Entretanto, o inverso disso é o que caracteriza as hipóteses de **prisão ilegal** que aqui nós estamos abordando, isto é, quando numa atividade de rotina uma autoridade policial aborda determinado cidadão e constata em seu sistema que contra ele existe um mandado de prisão “em aberto” e o prende e conduz para a delegacia de polícia, mas ao final o Juízo é comunicado e

verifica que tal ordem de prisão já havia sido cumprida ou mesmo revogada nos autos, o *erro judiciário* já estará caracterizado, incidindo o dever de indenizar do Estado por força da Responsabilidade Objetiva baseada na *teoria do risco integral*.

Dito isso, chegamos ao ponto em que é preciso refletirmos sobre o ***princípio constitucional da eficiência no serviço público***, pois nos parágrafos anteriores restou demonstrada a ocorrência de *uma falha na prestação do serviço público* de natureza gravíssima, eis que consistente na privação do sagrado direito de ir e vir de todo homem livre.

Como é que ainda podemos conviver com prisões ilegais dessa natureza, em pleno século XXI: o século da velocidade da informação, se nós dispomos de tecnologia suficiente para promovermos “o diálogo cibernético” entre os sistemas das autoridades policiais, do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça?

José Afonso da Silva diz que “*eficiência* não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas; qualifica atividades”. Perfeito!

Numa ideia muito geral, diz o citado jurista que “*eficiência* significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o *princípio da eficiência*, introduzido agora no art. 37 da Constituição pela EC-19/98, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados”.

Em suma, isso quer dizer que a *eficiência administrativa* se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez, conforme previsão do inciso LXXVIII do art. 5º (EC n. 45/2004).

Logo, toda vez que ocorre uma prisão ilegal decorrente do cumprimento de mandado de prisão *sem validade*, quer por já ter sido cumprido ou por ter

sido revogado no processo em que fora expedido, mas que por uma “falha na comunicação” entre os sistemas das autoridades policiais e dos servidores do Poder Judiciário **deixou de ser recolhida tal ordem de prisão**, devemos nos lembrar na hora dos princípios ora comentados e admitirmos que só com o emprego das técnicas de uma Gestão de qualidade dos serviços prestados e do conhecimento dos servidores é que poderemos erradicar, ou reduzir ao mínimo, esse tipo de erro judiciário.

Se compreendermos isso: *que o princípio da eficiência é uma qualificação do princípio da legalidade, e que nela (eficiência) reside a principal justificativa para a busca da implantação de medidas de Gestão por Competência e do Conhecimento no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado Rondônia*, então acreditamos no êxito dessa política institucional e estratégica.

### **3.5. A Gestão do Conhecimento como forma de valorizar o ativo intangível: o ser humano**

Este item é o mais importante deste trabalho, mormente porque a nossa proposta de *boa prática cartorária* é uma combinação do *princípio da eficiência* com os aspectos pertinentes da *Gestão do Conhecimento: compartilhamento*, enfim.

Recordamos bem que num dos módulos desse Curso de Pós-Graduação em Gestão Cartorária Judicial tivemos a oportunidade de recebermos informações a respeito da Gestão do Conhecimento. Ficou claro, inclusive, que essa é uma das macro políticas estratégicas do PJRO.

À época nos pareceu nítida a impressão de que a Gestão do Conhecimento tem como uma das suas bases os conceitos de disseminação e compartilhamento do conhecimento, o que preconiza a existência de confiança, valor que precisa estar presente e ser incentivado. A cultura voltada ao conhecimento é essencial para o sucesso de medidas de “GC”. Uma cultura organizacional contrária à inovação e ao aprendizado são obstáculos difíceis

de serem superados. Portanto, trabalhar a cultura da organização para gerar confiança e gosto pelo aprendizado é, também, aspecto muito importante.

Pensando bem, nos parece que é exatamente essa política que, estrategicamente, tanto o TJRO quanto a EMERON estão implementando, por exemplo: Sala cofre (TI), Cursos de Pós-Graduação, de Mestrado, MBA, Cursos de formação para os novos servidores, Cursos de capacitação e atualização (presencial e à distância), inclusive com vários(as) magistrados(as) defendendo as suas teses de Doutorado etc.

Pesquisando sobre o assunto nos deparamos com a RPGD – Revista Gestão Pública: *Práticas e desafios*, periódico da Universidade Federal do Estado de Pernambuco. ***Porquanto, todo esse tópico é baseado nas ideias de Paulo André Benz e Abraham Benzaquen Sicsú<sup>9</sup>, veiculadas no artigo por eles escrito e referido na nota de rodapé desta página.***

Fomos convencidos de tal forma pelas ideias contidas no mencionado artigo que, para não caracterizar plágio e muito menos desvirtuarmos o sentido do texto dos autores, pedimos a *maxima venia* da Banca Examinadora para abaixo seguirmos a literalidade do que eles escreveram.

Alguns aspectos conceituais sobre Gestão do Conhecimento, os quais são necessários para compreendê-la, são elencados abaixo:

- a) o conhecimento tem origem e reside na cabeça das pessoas;
- b) o compartilhamento de conhecimento exige confiança;
- c) a tecnologia possibilita novos comportamentos ligados ao conhecimento;
- d) o compartilhamento do conhecimento deve ser estimulado e recompensado;
- e) suporte da direção e recursos são fatores essenciais;
- f) iniciativas ligadas ao conhecimento devem começar com um programa-piloto;

---

<sup>9</sup> RPGD - Revista Gestão Pública, Práticas e Desafios. Eficiência nas Organizações Públicas e Gestão do Conhecimento: Otimizando Sistemas.

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/933/720>

g) aferições quantitativas e qualitativas são necessárias para se avaliar a iniciativa;

h) o conhecimento é criativo e deve ser estimulado a se desenvolver de formas inesperadas.

Dos elementos acima listados, percebe-se que as experiências de Gestão do Conhecimento têm como escopo melhorar o rendimento das organizações e apreender o conhecimento existente nos indivíduos para que, através de processos como identificação e captação, o conhecimento seja disponibilizado para fins de compartilhamento, gerando, assim, mais conhecimento.

Paulo André Benz e Abraham Benzaquen Sicsú, citando o que foi observado pelo filósofo francês Pierre Lévy, dizem que a criação de ferramentas capazes de possibilitar a criação de um coletivo inteligente deve ser produto de um trabalho sistemático, permeado de uma visão democrática e participativa, possibilitando que seja reflexo das proposições humanas. Assim, o suporte tecnológico que possibilita o acompanhamento dos movimentos crescentes de transmissão de informações ***deve estar permeado dessa visão de futuro lastreada na criação de uma Inteligência Coletiva***, com fins voltados à melhoria da qualidade de vida das pessoas e não apenas ao aumento de capacidade de quantidade de informações em circulação.

Como é comumente ressaltado nos trabalhos que versam sobre Gestão do Conhecimento, a sua principal característica é a multidisciplinaridade, fenômeno que se mostra cada vez mais evidente, sendo necessário que as discussões a respeito do tema alcancem tópicos ainda não explorados ou pouco debatidos, buscando trazer ao centro dos debates os pontos que permitam compreender melhor a aplicabilidade das medidas de Gestão do Conhecimento e, especificamente no caso do serviço público, na forma como estas iniciativas podem servir como apoio ao atendimento do *Princípio Constitucional da Eficiência*.

Ora, esta monografia seria o quê, senão uma forma de nós, pós-graduandos, estarmos compartilhando com o TJRO aquele conhecimento que adquirimos durante a realização dos módulos dessa pós-graduação, numa



espécie de “qualificação do saber empírico” acumulado por cada um dos alunos ao longo dos anos de trabalho como técnicos judiciários, em sua maioria nomeados para o exercício das funções dos cargos de secretários(as) de gabinetes, chefes e diretores(as) de Cartório?

Portanto, conforme disseram Paulo André Benz e Abraham Benzaquen Sicsú, acima referidos, mostra-se necessária a abordagem dos aspectos conceituais acima delineados para que se possa compreender melhor em que medida é possível às organizações públicas fazer proveito de medidas de Gestão do Conhecimento como elemento de melhoria de seus sistemas de trabalho, o que, como já antes expendido, pode se transformar em meio de atendimento das prescrições do Princípio da Eficiência. Benz e Sicsú dizem que:

“O serviço público necessita acompanhar a evolução do nível de exigência da sociedade, prestando serviços que sejam adequados à realidade de uma crescente demanda em termos de qualidade da atuação da Administração Pública. Neste contexto, a utilização de medidas de Gestão do Conhecimento é passível de se tornar elemento de consecução do Princípio Constitucional da Eficiência, que pode ser considerado como equivalente da vantagem competitiva, cuja busca é um dos principais argumentos em favor da Gestão do Conhecimento na iniciativa privada. O reconhecimento do Princípio Constitucional da Eficiência como uma qualificação do Princípio da Legalidade, em função de seu aspecto finalístico é uma das possibilidades de compreensão da sua importância. Os novos paradigmas que devem ser enfrentados pela Administração Pública envolvem a preocupação com a ética relacionada com o uso de recursos informacionais e disseminação de informações, com o desenvolvimento sustentável e com a busca de uma inteligência coletiva capaz de assegurar a melhoria das condições humanas, ambientais e sociais, no bojo da implantação da Gestão do Conhecimento em organizações públicas.”

Mas para isso é importante que se compreenda as distinções entre dado, informação e conhecimento, bem como entre gestão da informação e do conhecimento, para que as organizações não cometam erros na abordagem do desenvolvimento das iniciativas voltadas ao gerenciamento do conhecimento. Como foi demonstrado, a Gestão do Conhecimento leva em conta uma série de aspectos que a Gestão de Recursos Informacionais não alcança. É possível vislumbrar que esses elementos diferenciais têm como ponto de convergência ***os aspectos humanos envolvidos***.

No contexto do quadro de servidores do TJRO, é do conhecimento dos servidores que ingressaram nos concursos de 2008, 2012 e 2015 que existe

uma espécie de *resistência não declarada* – posto que minimizada pela retórica daqueles servidores que contam hoje com mais de 25, 30, 35 anos de serviços prestados ao Poder Judiciário - quando o assunto tratado é *Gestão por Competência e Gestão do Conhecimento*.

O que é compreensível, pois com a velocidade da tecnologia e com a implantação do PJe, muitos encontram dificuldades para se deslocarem até a Capital para participarem dos cursos de capacitação e atualização. Aliás, há resistência inclusive quando são listados para participarem dos cursos de Ensino à Distância. Foi por isso que nós fizemos menção alhures neste trabalho sobre a *alteridade* (nos colocarmos no lugar do outro) como forma de compreender essa fase de transição.

Muitos alegam, inclusive, que só estão esperando a regulamentação do “PAI<sup>10</sup>” para poderem aderir e então curtirem as suas respectivas e merecidas aposentadorias.

Acreditamos que esse PAI tem em sua matriz, além dos aspectos econômicos e financeiros a longo prazo, uma nítida preocupação com esse tema: Gestão do Conhecimento, o qual tem demandado a atenção quando se fala em melhoria da qualidade dos serviços públicos, e, se não estivermos tão enganados em nossa percepção fática, essa “oxigenação/rejuvenescimento” do quadro de servidores pode ser vista como uma das medidas de Gestão por Competências e do Conhecimento na Administração do PJRO.

Mas para que se possa falar em Gestão do Conhecimento é necessário que se faça uma incursão, ainda que breve, em alguns assuntos que lhe são afeitos, a começar pela afirmação de que ***estamos vivenciando a Era da Informação, num modelo que por alguns é chamado de Sociedade do Conhecimento***, ou mesmo de ***economia baseada no conhecimento***.

A proliferação e disseminação dos meios de transmissão de dados informacionais tem, efetivamente, trazido a circulação de informações a um novo patamar. Com lastro nessas crescentes possibilidades de comunicação e envio de dados, a Tecnologia da Informação tem possibilitado que o

<sup>10</sup> Programa de Aposentadoria Incentivada é aprovado na ALE-RO.

<http://www.sinjur.org.br/noticias/programa-de-aposentadoria-incentivada-pai-e-aprovado-na-ale-ro-20170613-15588.html>

conhecimento se torne mais acessível e de mais fácil retenção. A ideia de uma economia baseada no conhecimento teve um dos seus marcos de compreensão estabelecido por Stewart (1998), quando este tomou os dados referentes ao dispêndio de capital registrado na Agência de Análise Econômica do Departamento de Comércio Norte-Americano, no intervalo compreendido entre 1965 e 1991, para perceber que a partir de 1991 houve uma troca de posições, caracterizada pela superação das despesas com bens de capital típicos da era industrial por aquelas destinadas a custear equipamentos de coleta, processamento, análise e disseminação de informações.

***O delimitador desse novo modelo é a prevalência do conhecimento como fonte geradora de riqueza***, em detrimento da terra, do capital e do trabalho, que eram determinantes até então.

*O valor das organizações passava, desde então, a depender mais dos ativos intangíveis do que propriamente dos seus bens de capital. Há de ser reconhecido que o conhecimento vem sendo acumulado de forma cada vez mais evidente e de modo exponencial, causando efeitos profundos na estrutura da sociedade. É nesse contexto que Probst, Raub e Romhardt (2006) aludem ao fato de que, no intervalo de trezentos anos após a invenção da prensa de tipos móveis por Gutemberg, verificou-se a primeira dobra de conteúdo de informações mundiais. Vale ressaltar que, já em 1968, Peter Drucker cunhava a expressão Sociedade do Conhecimento, ao vislumbrar as mudanças do modelo técnico produtivo social que se iniciavam.*

Após esta breve contextualização, inserindo o atual modelo econômico na Era da Informação, convém abordar um dos pressupostos teóricos da Gestão do Conhecimento, qual seja *a distinção entre dado, informação e conhecimento*. No dizer de Alvarenga (2008), a definição destes três componentes é um dos marcos teóricos iniciais e fundamentais sobre os quais se deve basear toda discussão relativa a organizações do conhecimento e gestão da informação e do conhecimento.

É em Davenport e Prusak (1998) que vamos encontrar uma das vertentes de distinção, para onde têm convergido diversos teóricos. Classificam os dados como uma série de fatos objetivos e individualizados que dizem

respeito a eventos, ressaltando que no contexto das organizações os dados podem ser tomados como os registros básicos de transações. Segundo os referidos autores, os dados não são dotados de relevância e propósito, não sendo capazes de dizer nada isoladamente, por não traduzirem qualquer julgamento ou interpretação, que permita utilizá-los como apoio a decisões. Preconizam (Davenport e Prusak, 1998) que o dado é a matéria prima essencial para a criação da informação, normalmente caracterizada como sendo uma mensagem, traduzida no formato de documento ou comunicação visual ou auditiva.

*Entendem a principal função da informação como sendo a capacidade de exercer impacto sobre o comportamento e a capacidade de julgamento de quem a recebe. A interpretação culmina com a assertiva de que é o receptor que irá avaliar a capacidade da informação de atender ao seu propósito (informar). A informação passa a ser diferenciada do dado por ser dotada de relevância e propósito. Em resumo: significado.*

*Conhecimento, por sua vez, é definido pelos autores referenciados como sendo uma mistura fluida de experiência condensada, valores, informação contextual e insight experimentado, a qual proporciona uma estrutura para a avaliação e incorporação de novas experiências e informações. Ele tem origem e é aplicado na mente dos conhecedores. Nas organizações, ele costuma estar embutido não só em documentos ou repositórios, mas também em rotinas, processos, práticas e normas organizacionais. (DAVENPORT e PRUSAK, 1998, p. 5).*

*Assim, o conhecimento seria a resultante da clivagem de vários elementos, podendo ser tomado como um processo ou como um ativo. Ainda na lição de Davenport e Prusak (1998), do mesmo modo como o dado passa por um processo de transformação e “significação” para auferir a condição de informação, esta transforma-se em conhecimento através de processos de comparação, análise de consequências da informação para tomada de decisões, conexões entre o novo conhecimento e conhecimentos já acumulados e a conversação entre as pessoas acerca da informação recebida.*

Também é visto o *conhecimento como capacidade de agir*, sempre próximo à ação, na visão de Sveiby (apud Alvarenga Neto, 2008), com lastro no pensamento de Polanyi e Wittgenstein. No rastro da compreensão do conhecimento relacionado à ação, Gutiérrez afirma que *a informação que tenha sido assimilada, ou ainda, internalizada, e que seja orientada à ação, torna-se conhecimento do indivíduo*, podendo ser tomada como um estado mental (que define como uma disposição neuronal concreta) dotada de um sujeito e causada por uma informação, que possibilita a tomada de decisões que se mostrem adequadas à consecução de ações pelo sujeito que obteve a informação. Alvarenga Neto (2008) *expressa o entendimento de que o conhecimento pode ser também visto como a informação com maior valor, pois o seu surgimento é originado em análise, síntese, reflexão e contextualização, assim como entende que o conhecimento é representado pela soma das experiências das pessoas ou da organização, estando situado apenas na mente das pessoas.*

Remete ao pensamento de Choo (2000) que traz uma nova perspectiva *da relação entre dado, informação e conhecimento, ao vislumbrá-los como um continuum de valores acrescidos, marcados pela contribuição humana, aplicado através do processamento, da gestão, da ação, do resultado, da aprendizagem e da retroalimentação do sistema.* Do mesmo modo como é imperioso chegar a uma distinção entre dado, informação e conhecimento, *há de ser reconhecido que Gestão do Conhecimento não é apenas Gestão da Informação.*

No dizer de Alvarenga Neto (2008), a Gestão do Conhecimento vai muito além do gerenciamento de recursos informacionais, podendo ser entendida a primeira como uma evolução da segunda, *estando a Gestão do Conhecimento caracterizada pela abordagem de questões relativas aos temas da informação e do conhecimento nas organizações sob um enfoque ampliado*, alcançando conceitos como criação e uso do conhecimento, gestão da inovação e da criatividade, compartilhamento de informações, aprendizagem organizacional, criação de repositórios de conhecimento e de memória organizacional, registro de processos de criação do conhecimento, mensuração e consolidação do

capital intelectual, além da criação das condições favoráveis à aplicação de medidas de Gestão do Conhecimento.

Além disso, *somente a GC leva em conta o fator humano, levando em consideração que o talento das pessoas também deve ser objeto de gerenciamento*. Um dos pontos de partida para a busca que é encetada pela Gestão do Conhecimento são as questões que foram levantadas por Stewart (1998), ***ao afirmar que toda empresa necessita encontrar as respostas para as seguintes perguntas: “o que sabemos?” e “onde está o conhecimento?”***.

Segundo Figueiredo (2004), a Gestão do Conhecimento não pode ser definida de forma descontextualizada, pois uma definição adequada é aquela que se mostra coerente com a cultura da organização, revelando os seus propósitos e as suas apreensões e uma série de fatores que individualizam a organização (No caso do TJRO, as próprias políticas estratégicas que estão sendo implementadas<sup>11</sup>).

Na opinião de Sicsú e Dias (2005), o novo paradigma microeletrônico tornou-se hegemônico na formação de um novo modelo econômico, o que demandou a revisão dos principais conceitos relacionados à Gestão Estratégica do Conhecimento.

No que se refere ao conhecimento individual e organizacional, pode-se dizer que seja possível relacioná-lo diretamente com a teoria da criação do conhecimento de Nonaka e Takeuchi (1997), bem como se pode afirmar que está na raiz fundamental da maior parte das iniciativas de Gestão do Conhecimento.

*É que o conhecimento individual está sujeito a perda, por diversos motivos, como evasão, deslocamento e outros. A transformação do conhecimento individualmente detido em conhecimento detido pela organização, normalmente traduzido em documentos, segundo Gutiérrez (2006), corresponde, a grosso modo, ao processo de transformação do conhecimento tácito em explícito.*

<sup>11</sup> TJRO investe em segurança e tecnologia com instalação de Sala Cofre.

<https://www.tjro.jus.br/noticias/item/6469-tjro-investe-em-seguranca-e-tecnologia-com-instalacao-de-sala-cofre>

A respeito da conversão de conhecimento tácito em explícito, Carbone et al (2006) fazem alusão ao complexo estudo feito por Davenport e Prusak (1998), que *constataram que o maior problema das experiências de Gestão do Conhecimento está justamente no conhecimento tácito, e que a chave do sucesso de qualquer experiência reside na existência de uma cultura organizacional favorável ao conhecimento associada a sistemas de informação.*

Terra (2002), ao propor o seu modelo de compreensão de Gestão do Conhecimento, afirma que dentro da GC estão contidos, além das práticas gerenciais adequadas ao fomento de processos criativos e ao aprendizado individual, uma coordenação de esforços nos planos organizacional e individual, estratégico e operacional, que alcance as normas formais e informais, de modo sistêmico.

A formação de modelos tem sido explorada na literatura, alguns deles montados sobre bases de princípios comuns a todas as experiências, como é o caso daquele proposto por Sicsú e Dias (2005), que afirmam ser comum aos modelos de Gestão do Conhecimento o seguinte:

a) partir de um planejamento estratégico – para o sucesso da experiência de Gestão do Conhecimento a empresa deve definir qual o conhecimento necessário, em que momento, por quem deve ser detido e qual a sua relevância (local e motivo);

b) cultura de aprendizagem e tipos de conhecimento – transformação de conhecimento tácitos ou explícitos em novos conhecimentos. Devem ser fomentadas formas de aprendizado que levem em conta o conhecimento tácito, não codificado, como a aprendizagem *on job*<sup>12</sup>;

c) inovação e modernização como armas concorrenciais – numa época em que as mudanças são profundas e rápidas, é exigido das empresas um perfil de conhecimento que assegure a competitividade empresarial;

---

<sup>12</sup> On The Job é um trabalho que acontece exatamente no local de trabalho do colaborador. Esse tipo de treinamento é aplicado por um gestor ou líder da empresa em que o colaborador está prestando seus serviços. O On The Job oferece a possibilidade do profissional melhorar suas habilidades, suas técnicas e também de adquirir novas experiências e conhecimentos. On The Job é uma cultura de aprendizagem contínua que acaba transformando um colaborador comum em um grande líder ou, quem sabe, em um futuro empreendedor. Trabalhando dessa forma, o colaborador consegue realizar suas tarefas diárias aprendendo e somando aos resultados da empresa.

d) foco no sistema de informações – um sistema de informações deve ser montado a partir da consciência de que o perfil das informações é relevante, assim como deve estar apto a fornecer informações gerenciais e de apoio às decisões, de forma compatível com a estrutura concorrencial na qual a empresa está inserida;

e) futuro da empresa condicionado pela sua história – necessidade de administrar o processo de mudança, sendo necessário que se compreenda que a história da instituição condiciona a combinação de fatores produtivos;

f) a dinâmica interna da empresa deve ser colaborativa – descoberta de lideranças que possam articular os processos de inovação, com destaque para o trabalho em grupo e aceitação da diversidade;

g) condições tecnológicas adequadas – o esforço para a Gestão do Conhecimento necessita de condições tecnológicas mínimas para que ela seja operacionalizada, consistente de uma base de hardware e software, além de conectividade.

h) manutenção de recursos humanos qualificados – onde são implantadas experiências de Gestão do Conhecimento, ***deve haver uma política funcional que evite a evasão de recursos humanos qualificados, levando em conta que a formação de equipes leva tempo para ser consumada, fazendo parte de um aprendizado coletivo.***

A implantação das medidas acima elencadas de Gestão do Conhecimento em organizações públicas deve levar em consideração também as características particulares da Administração Pública.

É conveniente que, ao buscar implementar medidas de Gestão do Conhecimento a organização passe, como etapa antecedente, por um trabalho de esclarecimento, para que as pessoas envolvidas passem a ter uma compreensão do que vem a ser o tema, bem como o alcance das medidas que lhe são afetas e o impacto que venham a ter em relação ao seu trabalho.

A familiaridade das pessoas que trabalham na instituição com os conceitos relacionados ao tema é de vital importância para que se possa obter sucesso com as medidas que precisam ser tomadas no curso de adoção de



práticas de GC. Neste aspecto, a discussão dos conceitos é etapa prévia que não se pode desconsiderar, principalmente pelo fato de que há uma infinidade de nuances em relação ao assunto.

A clareza conceitual é importante, sendo necessário que a organização adote uma gama de conceitos sobre os quais deve fundar seus planos de trabalho. Os conceitos devem ser difundidos e aprimorados pelas pessoas envolvidas, de modo a que estejam adequados e respeitem a sua realidade.

Como a adoção de medidas relacionadas à Gestão do Conhecimento pode ser mostrar muito complexa e abrangente, é aconselhável que se inicie com um programa piloto, para aferir o grau de preparação da instituição para receber o novo modo de trabalho, bem como para aferir os erros e acertos e as necessidades de aprimoramento do programa, além de servirem os resultados como fator de convencimento das pessoas para a continuidade da implementação das medidas.

A existência de um suporte tecnológico adequado não pode deixar de ser verificada, tendo em vista que, normalmente, as iniciativas de GC têm apoio em tecnologia da Informação. Como se pode ver, é necessário que uma organização seja preparada para receber medidas voltadas à implementação da Gestão do Conhecimento, de modo a que seja minimizado o risco de que se tornem infrutíferas e que representem mero gasto de recursos sem o retorno que se espera seja obtido com a sua implementação.

Em suma, no atual estágio de evolução social, é inconcebível pensar em uma Administração Pública que não busque o seu aperfeiçoamento contínuo, de modo a assegurar à população, cada vez mais consciente de seus direitos, qualidade e eficiência, tanto no atendimento ao cidadão quanto no uso dos recursos públicos que utiliza. A busca de medidas que possibilitem otimizar os sistemas de trabalho da Administração Pública devem estar voltados a todos os campos de atuação e de conhecimento, bem como deve acompanhar as discussões acadêmicas e os ciclos de inovação possibilitados pelo novo paradigma informacional.

Neste sentido, a adoção de medidas de Gestão do Conhecimento na esfera do serviço público pode tornar-se uma solução interessante e capaz de

melhorar a qualidade (eficiência) dos serviços prestados e a otimização de seus sistemas de trabalho, assim como do uso de recursos públicos.

#### 4. PROPOSTA DE *BOA PRÁTICA CARTORÁRIA JUDICIAL*

Chegamos ao ponto em nossa monografia que temos a oportunidade de sugerir a adoção de *uma boa prática cartorária judicial*, no âmbito do PJRO, a princípio, com vistas à erradicar, ou minimizar o quanto pudermos, a ocorrência do erro judiciário decorrente do cumprimento de mandados de prisão que já tenham sido cumpridos, ou revogados, mas que de alguma forma **deixaram de ser recolhidos** junto aos sistemas ou bancos de dados da Polinter e das Polícias Civil, Militar, Federal e Rodoviária federal.

Como já dissemos algures neste TCC, **é recorrente** em todas as Comarcas do PJRO a ocorrência de **prisões indevidas** por autoridades policiais em razão do cumprimento de tais mandados. Daí vem a pergunta: Por que isso acontece ainda hoje, se o PJRO possui tecnologia suficiente e à disposição dos respectivos juízos para que os seus colaboradores efetuem a expedição e o cadastramento de mandados de prisão **somente na CEM – Central Eletrônica de Mandados?**

Há um desacerto neste aspecto na metodologia utilizada pelos Cartórios Criminais no que se refere às práticas cartorárias quando do cumprimento dos despachos, decisões e sentenças que determinam a expedição de mandados de prisão (temporária, preventiva, em razão de sentença penal condenatória e em sede de execução da pena).

Alguns Juízos ainda deprecam o cumprimento de mandado de prisão tendo por base tão-somente a informação constante do IPL ou da denúncia no sentido de que o endereço do indiciado, réu ou apenado **é em outra comarca**.

Tratando-se de **réu preso em outra comarca**, tal prática é compreensível, mas quando tais cartas precatórias se referem a réus soltos, é dar azo à ocorrência de futuras e eventuais **prisões indevidas**. Isso porque, na prática, funciona assim: após ser distribuída e receber o r. cumpra-se, o

servidor que cumprirá o expediente deverá encaminhar, mediante ofício, as cópias do mandado de prisão às autoridades policiais da sede do Juízo Deprecado, ou seja, serão **quatro cópias**: polícia civil, polícia militar, polícia federal e polícia rodoviária federal.

Depois de encaminhadas tais cópias às autoridades policiais a respectiva deprecada é devolvida à Comarca de origem, **com baixa**. Logo, outra pergunta: Quem fará o controle sobre o eventual cumprimento, revogação, ou o término dos prazos de validade desses mandados de prisão no que diz respeito à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva ou executória do Estado?

No caso de tal ordem de prisão ser cumprida no juízo deprecado, ou revogada pelo deprecante, ou se se verificar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva ou executória do Estado, alguém já se deparou com outra carta precatória encaminhando o respectivo **contramandado de prisão**?

Perceberam a dificuldade do *workflow (gerenciamento de processos)* nesses casos?

Porém, se for acolhida a *boa prática cartorária* que ora sugerimos, tudo isso pode ser evitado. Ei-la:

O que propomos nesta monografia é a eventual adoção da *boa prática cartorária* abaixo detalhada, que no caso de ser implementada deverá ser seguida à risca em todos os Juízos das Comarcas do TJRO, a princípio (pois se der resultado, como acreditamos, poderá ser compartilhada com os outros Tribunais do País).

### **1ª Etapa:**

Sugerimos que a Corregedoria-Geral da Justiça do TJRO determine, quiçá até por meio de uma Correição Extraordinária, que todos os Cartórios Criminais **identifiquem os processos que se encontram suspensos aguardando o cumprimento de mandado de prisão**, não importando aqui o tipo de processo ou procedimento (IPL, ações penais ou nas execuções penais) **nos quais os mandados de prisão tenham sido expedidos antes da implantação do SAP e da Central Eletrônica de Mandados (CEM)**.

Feito isso, deverão todos os Cartórios Criminais providenciarem a imediata expedição dos respectivos **contramandados**, oficiando e solicitando das autoridades policiais (Polinter, Civil, Militar, Federal e Polícia Rodoviária Federal) que façam a **devolução, com urgência, dos mandados de prisão originais aos juízos que ordenaram a sua expedição**, inclusive daqueles mandados referentes às acima mencionadas **cartas precatórias**.

Por fim (desta 1ª etapa), todos os cartórios criminais **deverão cadastrar novamente os respectivos mandados de prisão**, mas desta feita, **APENAS E TÃO-SOMENTE na CEM – Central Eletrônica de Mandados**.

Como já dissemos alhures neste TCC, existem mais 604 mil mandados de prisão cadastrados e aguardando cumprimento só no BNMP do CNJ e, desse total, mais de 10.590 mandados foram expedidos pelo PJRO.

## **2ª Etapa:**

Após a triagem e a organização dos processos suspensos antes da implantação do SAP e da CEM - Central Eletrônica de Mandados, agora deverão todos os Cartórios Criminais **repetirem o mesmo procedimento nos processos suspensos após a implantação do SAP e da CEM**.

Isso porque - e aqui que eu<sup>13</sup> falo com base na minha experiência no Cartório da 2ª Vara Criminal da Comarca de Ji-Paraná-RO -, até a ocasião da Correição realizada pelo então Corregedor-Geral da Justiça do TJRO, Desembargador Daniel Ribeiro Lagos, ainda encaminhávamos os mandados de prisão para a Polinter, mesmo depois de cadastrados na CEM.

Ademais, é certo que, nos anos de 2013, 2014 e no decorrer de 2015, ainda encaminhávamos os mandados de prisão para a Polinter, para a Polícia Civil, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e para o 2º Batalhão da Polícia Militar de Ji-Paraná-RO, **mesmo depois de cadastrados na CEM**.

A nossa *proposta de boa prática cartorária judicial* consiste exatamente na ideia de erradicar, de uma vez por todas, essa hipótese de prisão ilegal em comento, mas para isso o TJRO deverá, se assim entender a sua colenda Cúpula Administrativa, *determinar que doravante todo e quaisquer tipos de*

<sup>13</sup> Herbert da Silva Rezende, pós-graduando, técnico judiciário, cadastro 206.265-8, empossado em 23.10.2013.

*mandados de prisão (temporária, preventiva, por força de sentença condenatória recorrível ou transitada em julgado, inclusive nos processos de execução da pena) **sejam somente cadastrados na Central Eletrônica de Mandados**, considerando que ela é um sistema interligado com o **BNMP do CNJ** e que todas as Autoridades Policiais tem acesso às informações sobre os mandados de prisão lá existentes.*

## CONCLUSÃO

Foram várias as vezes que nos deparamos com situações concretas em que as autoridades policiais efetivaram o cumprimento de mandados de prisão que **não tinham mais validade**, inclusive prisões havidas em outros Estados.

Em algumas das vezes compareciam em cartório os familiares do preso, geralmente a mãe, esposa ou até filhos, quando não todos juntos.

É constrangedor para nós, imaginemos então, num exercício de *alteridade (colocarmo-nos no lugar do outro)*, o que representa para o preso ser conduzido para dentro de um Sistema de Coisas Inconstitucional que é o caso do sistema penitenciário brasileiro!

No decorrer dessa Pós-Graduação tivemos a oportunidade de dialogar e compartilhar experiências com outros colegas de todas as Comarcas do Estado e, infelizmente, neste particular, ouvimos relatos da repetição de tais prisões indevidas. Aliás, prisões ilegais na jurisprudência do STF, do STJ e de todos os Tribunais do país.

Trouxemos para o conhecimento do leitor alguns dados fornecidos pelo DEPEN – Fundo Penitenciário Nacional, os quais dão conta do quanto é dispendioso para o Estado - e a própria sociedade, obviamente –, custear e manter mais de 700 mil presos dentro das lastimáveis estruturas que compõe o Sistema Penitenciário brasileiro.

Também abordamos as duas decisões do colendo STF, onde numa delas os seus ministros julgaram procedente a ADPF n. 347 e reconheceram a existência de um ECI – Estado de Coisas Inconstitucional dentro do sistema penitenciário e, curiosamente, na outra e por maioria apertada (6 x 5), os mesmos ministros romperam com a jurisprudência consolidada naquela Corte Suprema desde o início de 2009 e cancelaram, sem declarar a inconstitucionalidade do art. 283 do CPP, a possibilidade de ser antecipar a execução da pena naqueles processos onde as sentenças de 1º Grau forem confirmadas perante os respectivos Tribunais de Justiça ou nos Regionais Federal.

Em razão dessa aparente contradição das decisões do STF, nós discorreremos sobre o impacto financeiro que os mais de 40% de presos provisórios representam no orçamento da União, dos Estados e dos Municípios, e também sobre o impacto de tais decisões para o ECI dentro do combalido sistema penitenciário brasileiro.

Portanto, caso o leitor queira ter a exata noção do que esse impacto representa em dinheiro, ele pode por si só fazer a conta: são mais de 700 mil presos ao custo mensal médio de R\$ 2.300,00 para manter cada um deles.

Pela relevância do artigo e para manter a fidelidade e a originalidade das ideias de Paulo André Benz e Abraham Benzaquen Sicsú, trouxemos para dentro deste TCC a importância que eles atribuem à Gestão da Qualidade e do Conhecimento na Administração Pública, no que atende aos *princípios da eficiência e da finalidade*.

Como bem disse o Desembargador Alexandre Miguel, logo na Introdução da sua Dissertação no Mestrado, publicada na Revista de Administração Judiciária, Vol. I, 2012, e na nota de rodapé da p. 46:

“Há uma ligação histórica do Estado de Rondônia com a introdução do princípio da eficiência no nosso regramento constitucional que vale ser registrado. O fato diz respeito à inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional pela EC 19/98. (...) A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. Portanto, tem a ver com o fazer corretamente as coisas, com a melhor utilização dos recursos disponíveis, enfim, com a otimização da relação meio-fim.” Cf. CHIAVENATO, Idalberto. ***Introdução à teoria geral da administração***. (...)

E terminamos com a exposição da nossa proposta de *boa prática cartorária judicial*, a qual esperamos que, *oxalá*, seja *adotada* pela Cúpula Administrativa do egrégio TJRO, com a sua implementação em todo PJRO.

Em suma, como alguém do próprio TJRO já escreveu num Editorial quando da criação da Secretaria de Tecnologia da Informação e da Comunicação: “*Avançar é mais do que seguir em frente, é traçar com estratégia e pertinência o caminho para onde se quer chegar.*”

## REFERÊNCIAS

**AVENA**, Norberto. Processo penal esquematizado. 5ª ed. - Rio de Janeiro: Forense : São Paulo: MÉTODO. 2016.

**CAMPOS**, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de coisas inconstitucional. Rio de Janeiro: JusPODIVM. 2016.

**D'ASCENÇÃO**, Luiz Carlos M. Organização, sistemas e métodos: análise, redesenho e informatização de processos administrativos. 1ª ed. – 10ª reimpr. – São Paulo: Atlas, 2014.

**FAORO**, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 5ª ed. – 5ª reimpr. – São Paulo: Globo, 2012.

INTERNET. Carlos Alexandre de Azevedo Campos. <http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>

INTERNET. Site Portal Brasil. <http://www.brasil.gov.br/governo/2017/07/decreto-de-desburocrizacao-torna-servico-publico-mais-transparente> - Acesso em período variado

INTERNET. RGPD - Revista Gestão Pública, Práticas e Desafios. Eficiência nas Organizações Públicas e Gestão do Conhecimento: Otimizando Sistemas. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/933/720> - Acesso em período variado

INTERNET. Site do Conselho Nacional de Justiça. <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83819-carmen-lucia-diz-que-presos-custa-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil> - Acesso em período variado

INTERNET. Site do Conselho Nacional de Justiça. <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cidadania-nos-presidios>. Acesso em período variado

INTERNET. Site do Conselho Nacional de Justiça. Informação acessada no dia 27.07.2017 - <http://www.cnj.jus.br/bnmp/#/relatorio>

INTERNET. Site do Sindicato dos Trabalhadores no Poder Judiciário do Estado de Rondônia. Programa de Aposentadoria Incentivada é aprovado na ALE-RO. <http://www.sinjur.org.br/noticias/programa-de-aposentadoria-incentivada-pai-e-aprovado-na-ale-ro-20170613-15588.html> - Acesso em período variado

INTERNET. Site do Supremo Tribunal Federal. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326754> – Acesso em período variado



INTERNET. Site do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. TJRO investe em segurança e tecnologia com instalação de Sala Cofre. <https://www.tjro.jus.br/noticias/item/6469-tjro-investe-em-seguranca-e-tecnologia-com-instalacao-de-sala-cofre> - Acesso em período variado

**LENZA**, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 16ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

**MIGUEL**, Alexandre. Conduta funcional e regime disciplinar no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Série Revista de Administração Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – Dissertação de Mestrado/FGV-Rio. Publicação Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Porto Velho: DIGRAF, 2015.

**NUCCI**, Guilherme de Souza. Código de processo penal comentado. 12. ed rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

**SCHMITT**, Ricardo Augusto. Sentença penal condenatória. 10ª ed. rev. e atual. - Salvador: Ed. JusPODIVM. 2016.

**SILVA**, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 35ª ed. rev. e atual. até a EC n. 68/2011 – São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2012.

**TOURINHO FILHO**, Fernando da Costa. Manual de processo penal. 15ª ed. rev. e de acordo com a Lei n. 12.403/2011 – São Paulo: Saraiva, 2012.