

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

DALTON TRIA CUSCIANO

O TEMPO DO PROCESSO:
Os processos judiciais envolvendo a educação no Poder Judiciário de
Minas Gerais

MESTRADO EM DIREITO

SÃO PAULO

2011

DALTON TRIA CUSCIANO

O TEMPO DO PROCESSO:

Os processos judiciais envolvendo a educação no Poder Judiciário de Minas Gerais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE no Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento.

Linha de pesquisa: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Luciana Gross Cunha

SÃO PAULO - SP

2011

Cusciano, Dalton Tria.

O TEMPO DO PROCESSO: Os processos judiciais envolvendo a educação no Poder Judiciário de Minas Gerais / Dalton Tria Cusciano. - 2011.

104f.

Orientador: Luciana Gross Siqueira Cunha.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

1. Direito à educação. 2. Processo judicial. 3. Prazos (Direito). 4. Poder judiciário – Minas Gerais. I. Cunha, Luciana Gross. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDU 347.91/.95

DALTON TRIA CUSCIANO

O TEMPO DO PROCESSO:

Os processos judiciais envolvendo a educação no Poder Judiciário de Minas Gerais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, para a obtenção do título de MESTRE no Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento, dentro da linha de pesquisa Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Aprovado com distinção em 28/11/2011.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Luciana Gross Siqueira Cunha
FGV/SP - DireitoGV

Prof. Dr. Paulo Eduardo Alves da Silva
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Frederico N. Ribeiro de Almeida
FGV/SP - DireitoGV

À minha família, por tudo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que tudo torna possível.

Agradeço a Fundação Mario Henrique Simonsen pela bolsa integral concedida que permitiu a realização deste mestrado, bem como a Fundação Getulio Vargas fomentadora de um rico espaço acadêmico desde o meu tempo de graduando no qual pude me inserir.

Agradeço a Professora Dra. Luciana Gross Siqueira Cunha por todas as sugestões e críticas construtivas, bem como por todo o tempo investido, sem dúvida sem sua precisa orientação este trabalho seria muito mais simplório.

Agradeço aos Professores Frederico Normanha Ribeiro de Almeida, José Reinaldo de Lima Lopes e Paulo Eduardo Alves da Silva pelos comentários feitos para engrandecer o trabalho tanto na qualificação como na defesa.

Agradeço aos meus amigos dos idos tempos do Colégio Dante Alighieri, da graduação na Escola de Direito de São Paulo e do Programa de Mestrado que hoje finalizo, pelas conversas acadêmicas e não acadêmicas, todas imprescindíveis, a sua forma, para elaboração deste trabalho.

Agradeço à estimada Caroline, que sabe como ninguém que meus gestos falam o que as palavras calam.

A toda minha família, exemplos ímpares de honestidade, amor e doação incondicional, dedico este trabalho.

Quaisquer incorreções são de inteira responsabilidade do autor.

“History says, Don’t hope
On this side of the grave,
But then, once in a lifetime
The longed-for tidal wave
Of justice can rise up,
And hope and history
rhyme”

Seamus Heaney

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo medir o tempo de duração dos processos judiciais envolvendo direitos sociais na seara educacional e verificar de que forma esse tempo afeta a fruição desses direitos.

Visando atingir tais objetivos, foram identificados e analisados os processos judiciais, desde a sua entrada na 1.^a instância da justiça estadual até a data da sessão de julgamento do acórdão na 2.^a instância do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

De forma subsidiária, o trabalho também identificou quem eram os litigantes, a influência da concessão das liminares no tempo de duração dos processos, a variação do tempo do processo com base na localização da comarca em que se inicia o processo e a existência de etapas mortas na tramitação dos processos judiciais.

O pressuposto que guiou a pesquisa é o da possibilidade do perecimento de determinados direitos, como o direito ao oferecimento de vagas em creches e o direito ao acesso ao ensino superior público de forma gratuita, ante uma duração excessiva do tempo do processo judicial.

Palavras-chave: Tempo do processo e fruição do direito. Direito à educação. Creches e pré-escolas. “Taxa” de matrícula.

ABSTRACT

This study aims to measure the duration of court cases involving education social rights, seeing how this time affects the enjoyment of those rights.

In order to achieve such objectives I identified and analyzed the legal cases, since its entry in a state court until the date of the trial session of Court of Appeals of Minas Gerais.

Subsidiary this work also identified who the litigants are, the influence of granting injunctions in the duration of the processes, the time variation of the process based on the location of the county in which the process begins and the existence of dead steps in court proceedings.

The assumption that guided the study is the possibility of extinction of certain rights, such as the right of places in day care and the right to access public higher education free of charge, in face of an excessive length of time of the lawsuit.

Keywords: length of time of the lawsuit and enjoyment of the rights. Education social rights. Right of places in day care. Right to access public higher education free of charge.

SUMÁRIO

1.Introdução	12.
1.1. Metodologia.....	13.
1.2.Hipótese de estudo	16.
1.3. Justificativa do estudo	16.
1.4. Razoável duração do processo:	17.
2. Tabela de análise dos acórdãos e respectivas justificativas dos itens	23.
2.1. Justificativa das escolhas	24.
3. Acesso ao ensino superior público gratuito	29.
3.1. Introdução ao tema	29.
3.2. Argumentos contrários à cobrança de “taxa” de matrícula	32.
3.3. Argumentos favoráveis à cobrança de “taxa” de matrícula.....	33.
3.4. Posição intermediária	35.
3.5. Introdução ao resultado	36.
3.6. Duração do processo em 1ª instância	37.
3.7. Duração das liminares	39.
3.8. Efeitos das liminares.....	40.
3.9. Duração do processo em 2ª instância	41.
3.10. Duração total do processo.....	42.
3.11. Etapas mortas	43.
3.12. Reversibilidade e resultados dos casos analisados.	45.
4. Oferecimento de vagas em creches e pré-escolas	47.
4.1. Introdução ao tema.....	47.
4.2.Argumentos favoráveis à efetuação de matrícula do menor no ensino infantil	50.
4.2.1. Da separação dos poderes e reserva do possível	51.

4.3. Argumentos contrários à efetuação de matrícula do menor no ensino infantil.....	52.
4.4. Introdução aos resultados.....	53.
4.5. Duração do processo em 1ª instância	54.
4.6. Duração das liminares	55.
4.7. Efeitos das liminares.....	56.
4.8. Duração do processo em 2ª instância	56.
4.9. Duração total do processo.....	57.
4.10. Etapas mortas	58.
4.11. Reversibilidade e resultados dos casos analisados.	59.
5. Análise dos argumentos utilizados nos acórdãos - A questão da política pública.....	61.
6. Comparação entre os resultados	75.
6.1. Duração do processo em 1ª instância	75.
6.2. Duração das liminares	77.
6.3. Efeitos das liminares sobre a duração do processo.....	78.
6.4. Duração do processo em 2ª instância	79.
6.5. Duração total do processo.....	79.
6.6. Etapas mortas.....	80
7. Tempo do processo segundo o ordenamento jurídico brasileiro.....	83.
8. Conclusão	94.
9. Referências	99.

1. INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho é o tempo de duração dos processos judiciais envolvendo direitos sociais e a relação desse tempo na concretização de tais direitos. Os direitos sociais estudados referem-se à seara da educação, especificamente o direito ao acesso ao ensino superior público de forma gratuita e o direito a oferta de vagas em creches e pré-escolas.

O motivo que nos levou a este estudo é uma percepção de que determinados direitos, se não protegidos e/ou reparados pelo Poder Judiciário em um razoável período temporal, perecem, em razão do decurso do prazo.

Os direitos estudados neste trabalho refletem essa percepção, pois, no caso do direito a existência de vagas em creches e pré-escolas, este só pode ser exercido por seu titular dentro de um período de cinco anos, conforme o artigo 208, IV, da Constituição Federal.

Por seu turno, o direito ao acesso ao ensino superior público de forma gratuita só pode ser exercido por aqueles aprovados em processos seletivos e/ou cursando matérias das universidades públicas, enquanto durarem seus cursos.

Tais direitos foram incluídos dentro da seara da educação, por entendermos ser o direito a educação o direito a um serviço público essencial não privativo, fundamental para o desenvolvimento humano, social e econômico, preparatório para o exercício da cidadania, qualificador para o trabalho e indutor embrionário dos demais direitos, entendimento este corroborado tanto pela legislação quanto pela jurisprudência analisada no decorrer deste trabalho.

Caso tais direitos sejam violados, a sua garantia pelo Poder Judiciário deve ocorrer antes de seu perecimento, possibilitando ao titular do direito violado a fruição deste.

Dessa forma, dentro desse tema, o objetivo do trabalho é medir a duração do tempo do processo judicial, identificando como tal duração afeta a fruição de determinados direitos sociais, que apresentam lapso temporal para serem exercidos.

1.1. Metodologia

O recorte material proposto incide especificamente sobre as ações judiciais já solucionadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais em 2.^a instância.

O Poder Judiciário de Minas Gerais foi escolhido por ser um dos únicos tribunais do País que fornece a numeração única do processo, permitindo a obtenção de dados que possibilitam o acompanhamento do trâmite processual desde a distribuição do processo até o trânsito em julgado do acórdão. Ademais, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem sob sua jurisdição o segundo Estado mais populoso e a terceira maior economia do País, possuindo também o terceiro maior volume processual, de acordo com os relatórios “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).¹

Nesses acórdãos foram pesquisados os seguintes temas:

- a) Oferecimento de vagas em creches públicas;
- b) Acesso ao ensino superior público de forma gratuita.

A partir do recorte geográfico, dentro dos temas expostos, foram analisados os acórdãos no *site* eletrônico² do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por meio do campo de pesquisa “jurisprudência avançada” utilizando-se as seguintes palavras-chave: “Direito a educação creche” e “Taxa de matrícula universidade pública”, tendo como data-limite 31.12.2010.

O oferecimento de vagas em creches públicas é um direito constitucionalmente assegurado conforme o artigo 208, IV, da Constituição Federal,³ e referendado pelo

¹ O Judiciário de São Paulo é o que apresenta maior volume processual, seguido pelo Judiciário do Rio Grande do Sul e pelo Judiciário de Minas Gerais, conforme informação disponível em <www.cnj.jus.br>, por meio do relatório Justiça em Números. Para maiores informações consultar: <<http://www.cnj.jus.br/justica-numeros>>.

² Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/>>.

³ Cf. Constituição Federal: Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. (Alterado pela EC 000.053-2006.)

Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990) em seu artigo 54, IV,⁴ e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/1996) em seu artigo 4.º, IV.⁵

O acesso ao ensino superior público de forma gratuita, ou seja, sem cobrança de “taxa de matrícula”, está disposto no artigo 206, IV⁶, da Carta Maior, tendo sido posteriormente referendado pela Súmula Vinculante n.º 12 do Supremo Tribunal Federal.⁷

No tocante ao acesso ao ensino superior público de forma gratuita, observou-se a exceção preceituada pelo artigo 242 da Constituição Federal de 1988, não se aplicando referido artigo ao objeto de estudo. De acordo com o artigo 242 da Constituição Federal de 1988, o princípio do artigo 206, IV, que garante a gratuidade no acesso ao ensino público superior, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação da Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.

Dessa forma, tal dispositivo não se aplica ao estudo em virtude do total custeio da Universidade Estadual de Minas Gerais e da Universidade Estadual de Montes Claros com recursos públicos.

O primeiro levantamento dos resultados indicou a existência de 335 acórdãos referentes ao tema oferecimento de vagas em creches e 96 acórdãos concernentes ao tema acesso ao ensino superior público de forma gratuita.

Após esse primeiro levantamento, foi realizado um filtro a fim de verificar se o acórdão guardava pertinência temática com os objetos sob estudo, bem como se havia sido interposto recurso especial e/ou recurso extraordinário, observando-se, ainda, se por meio dos dados fornecidos pelo acórdão era possível acompanhar o processo em 1.^a

⁴ Lei n.º 8.069/1990: Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: [...] IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.

⁵ Lei n.º 9.394/1996: Art. 4.º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade.

⁶ Cf. Constituição Federal: Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

⁷ A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal. Data de Aprovação: Sessão Plenária de 13.08.2008.

instância, diante da existência de numerações únicas diferentes em 1.^a instância e em 2.^a instância.

Todos os processos foram analisados com o intuito de identificar o tempo de duração do processo judicial, as partes litigantes, a sentença em 1.^a instância se concessiva do pleito ou denegatória, e a ocorrência ou não de recursos.

Os parâmetros para mensuração do tempo do processo judicial foram o da distribuição da petição inicial em 1.^a instância e o da sessão de julgamento do acórdão em 2.^a instância, o que permitiu medir a duração total de cada processo, contemplando assim o objetivo principal do trabalho.

O trabalho de forma subsidiária ainda verificou:

- (i) Os tipos de litigantes, ou seja, se são litigantes habituais (*repeat-players*) ou litigantes eventuais (*one shotters*);⁸
- (ii) Se causas de pedir e pedidos diferentes na mesma classe de processos têm em média a mesma duração;
- (iii) Se a duração média do tempo do processo é similar na capital e no interior;
- (iv) Identificação de “etapas mortas”.⁹

⁸ Utilizamos o referencial estudo do Professor Marc Gallanter, denominado *Why the haves come out ahead – speculations on the limits of legal change*. *Law & Society Review*, n. 9, p. 95-160, 1974. Em geral pode-se dizer que *one-shotters* (OS) são os indivíduos que raramente utilizam o processo judicial, e quando o utilizam são para resolver questões pontuais, como divórcio, questões relacionadas à vizinhança ou automóveis. Os *one-shotters* em geral dispõem de poucos recursos, ingressando no Judiciário com a intenção de obter resultados rápidos. Já os *repeat players* (RP) são aqueles que estão envolvidos simultaneamente em diversos litígios, utilizando o Poder Judiciário com elevada frequência. Sob esse rótulo de *repeat players* estão em geral as instituições financeiras, o Poder Público, as seguradoras, entre outras. Os *repeat players*, diferentemente do *one-shooter*, estão acostumados com a dinâmica judicial, tendo vastos recursos que lhe ensejam vantagens no processo, permitindo a adoção de estratégias para maximização dos ganhos em inúmeros processos, ainda que eventualmente tenham grandes prejuízos com a perda de alguns processos.

⁹ Etapas mortas, segundo José Antonio Tomé Garcia, e sua obra *Protección procesal de los derechos humanos ante los tribunales ordinarios*, Madrid, Montecorvo, 1987, p. 119, são aqueles “atrasos ou delongas que se produzem no processo por inobservância dos prazos estabelecidos, por injustificados prolongamentos das etapas mortas que separam a realização de um ato processual de outro, sem subordinação a um lapso temporal previamente fixado, e, sempre, sem que aludidas dilações dependam da vontade das partes ou de seus mandatários”.

1.2. Hipótese do estudo

A hipótese deste estudo é de que o tempo de duração do processo judicial afeta a fruição de determinados direitos sociais, tal como o direito de acesso à educação. Este direito pode perecer ante a lentidão processual que, por sua vez, é minimizada pelo Poder Judiciário.

1.3. Justificativas do estudo

Muitos dos debates instaurados sobre a morosidade do Poder Judiciário ocorrem sem base em estudos técnicos e/ou estatísticas, utilizando apenas o senso comum acerca da morosidade judicial.

No tocante à morosidade judicial, a maior parte da discussão exposta na academia menciona apenas as consequências negativas dessa morosidade para o desenvolvimento econômico, principalmente no que diz respeito aos contratos e à propriedade.¹⁰

Nesse sentido, a linha matriz da argumentação concernente à morosidade judicial feita pela corrente teórica dominante atenta-se exclusivamente aos efeitos danosos que tal lentidão causa na economia, como a diminuição de investimentos, a restrição ao crédito ou no aumento de custos deste crédito, o que inibe o desenvolvimento econômico.¹¹

O efeito da lentidão judicial sobre direitos sociais com duração temporal predeterminada de fruição não é tema recorrente na literatura que trata da eficiência do Judiciário, motivo pelo qual se faz necessário lançar nova luz sobre o debate, demonstrando a possibilidade de extinção do direito sem aproveitamento para o titular, em caso de violação deste e morosa decisão judicial.

¹⁰ Vale salientar trecho do relatório técnico do Banco Mundial n. 319: O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe: *Elementos para reforma*, de autoria de Maria Dakolias, datado de 1996, que salienta: “A reforma do Judiciário faz parte de um processo de redefinição do estado e suas relações com a sociedade, sendo que o desenvolvimento econômico não pode continuar sem um efetivo reforço, definição e interpretação dos direitos e garantias sobre a propriedade”. Conteúdo disponível em: <<http://www.anamatra.org.br/downloads/documento318.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2010.

¹¹ Neste sentido: ARIDA, Pêrsio; BACHA, Edmar; LARA-RESENDE, André. Credit, Interest and Jurisdictional Uncertainty: Conjectures on the Case of Brazil. In: GIAVAZZI; GOLDFAJN; HERRERA (Org.). *Inflation Targeting, Debt, and the Brazilian Experience: 1999 to 2003*. Cambridge: MIT Press, 2005; PINHEIRO, Armando Castelar. Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto? *Texto para Discussão*, n. 1125, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 06 nov.2010.

Ressaltamos, ainda, que os direitos sociais também afetam o desenvolvimento, de acordo com a proposição de Amartya Sen, questão esta também marginalizada pelos estudiosos da relação entre morosidade judicial e desenvolvimento econômico.

1.4. Razoável duração do processo

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil em 1993, assegura em seu item 8.1 a razoável duração do processo.¹² Tal dispositivo foi alçado a comando constitucional com o advento da Emenda Constitucional n.º 45/2004, passando a duração razoável do processo a estar insculpida no artigo 5.º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988. De acordo com tal dispositivo, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

O ideal de um processo com razoável duração, porém, não é novo, datando de 1950, momento da formulação da Convenção Européia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, que o asseverou em seu item 6.1.¹³

No âmbito dessa discussão é necessário distinguir entre tempo razoável e tempo necessário do processo. O supracitado inciso do artigo 5.º da Constituição Federal versa sobre a duração razoável do processo, e não sobre celeridade jurisdicional do direito.

De acordo com François Ost:

Se é verdade que um processo que se arrasta assemelha-se a uma negação de justiça, não se deverá esquecer, inversamente, que o prazo razoável em que a justiça deve ser feita entende-se igualmente como recusa de um processo demasiado expedito.¹⁴

¹² A Convenção foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 678, de 06.11.1993, estipulando em seu item 8.1 que “Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, instituído anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ele, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza”.

¹³ Cf. Convenção Européia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, item 6.1: “Toda pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei [...]”.

¹⁴ OST, François. *O tempo do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. p. 382-383.

O processo, para seu regular desenvolvimento, requer determinado lapso temporal, pois há em seu desenvolvimento uma série de solenidades a serem cumpridas, tais como prazos para a prática de atos processuais sucessivos, manifestações das partes visando adequada participação no processo etc.

Nesse sentido, o processo é dinâmico, sendo orientado a desenvolver-se dentro de determinado espaço de tempo, delimitado pela legislação vigente, o qual deve ser suficiente para que o magistrado possa ter cognição plena da relação substancial.

A cognição plena da relação substancial é obtida com o resultado do exercício do contraditório e da ampla defesa no processo judicial, voltando-se a cognição para a produção do resultado final, que é a decisão ou o provimento jurisdicional.

Lembra o Prof. Kazuo Watanabe que:

[...] a cognição é prevalentemente um ato de inteligência, consistente em considerar, analisar e valorar as alegações e as provas produzidas pelas partes, vale dizer, as questões de fato e de direito que são deduzidas no processo e cujo resultado é o alicerce, o fundamento do *judicium*, do julgamento do objeto litigioso do processo.¹⁵

Logo, o tempo é importante para o processo e imperioso para o juiz, que dele necessita para formar sua convicção, não havendo como dissociar tutela jurisdicional dos direitos e dimensão temporal. Por conseguinte, pode-se dizer que tutelar de forma intempestiva e/ou tardiamente equivale a não proteger ou a proteger de forma indevida.

É certo que o longo decurso temporal até a solução da lide é sempre mais realçado ante sua fácil percepção. No entanto, é necessário que não se perca de vista que a preservação de um tempo razoável e necessário de maturação da decisão é tão fundamental quanto a celeridade na solução do caso.

Nesse sentido, vale mencionar o trabalho de Samuel Miranda Arruda,¹⁶ que propõe a introdução da categoria sociológica da “morosidade necessária”, espécie de “tempo ideal de duração de um processo”, em que estão harmonizadas as necessidades

¹⁵ WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. São Paulo: RT, 1987. p. 41.

¹⁶ ARRUDA, Samuel Miranda. *O direito fundamental à razoável duração do processo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 208.

de rapidez e eficiência do processo com o tempo adequado à participação das partes visando à defesa de seus direitos.

O tempo a ser buscado não é o da rapidez exacerbada ou da morosidade excessiva, mas sim o tempo adequado que permite o exercício das garantias constitucionais e a produção de informações necessárias pelas partes para cognição do juiz, com posterior solução do caso. Afinal, como enuncia Niklas Luhmann, “é necessário que o processo transcorra dentro do tempo exigível para pôr em funcionamento os seus próprios métodos de elaboração de informações”.¹⁷

O tempo adequado funciona, portanto, como requisito para legitimação da decisão perante os jurisdicionados, tendo em vista a produção e avaliação das informações necessárias para o correto deslinde processual.

Nesse sentido, Carlos Henrique Ramos¹⁸ enfatiza que, se, de um lado, a longa duração temporal de tramitação dos processos é algo a ser combatida, por outro, representa uma consequência decorrente da busca em assegurar a inviolabilidade das garantias processuais.

Há que se distinguir, por conseguinte, o tempo adequado para a prática dos atos processuais (dilação razoável) daquela patológica, seja por falhas decorrentes da organização judiciária, seja por comportamentos indesejados dos funcionários públicos, advogados, ou partes.

Ressalta-se, todavia, que essa importante distinção entre dilação razoável e patológica em nossa opinião nem sempre é possível de ser feita, pois em determinados casos a dilação pode ser ao mesmo tempo patológica e razoável, pois o tempo para a parte, para o advogado, para o serventuário e para o magistrado são tempos diferentes entre si, cada qual funcionando com sua lógica.

Logo, poderíamos ter um caso em que todas as provas já foram produzidas e simplesmente não foram juntadas por excesso de serviço do serventuário. Para as partes e advogados que já cumpriram suas funções, a longa espera por uma “simples juntada” pode constituir uma dilação patológica, enquanto para o serventuário que esta com demasiado excesso de serviço o tempo seria razoável ante o acúmulo de serviço.

¹⁷ LUHMANN, N. *A legitimação pelo procedimento*. Brasília: Ed. UnB, 1980. p. 62.

¹⁸ RAMOS, Carlos Henrique. *O processo civil e o princípio da duração razoável do processo*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 52.

Ante a busca pelo “tempo adequado”, a questão que se coloca é a de como mensurá-la, estabelecendo, por conseguinte, a razoável duração do processo.

Apesar de não existir um tempo de duração estabelecido como razoável, o ordenamento jurídico ao estabelecer os prazos, ainda que estes não contemplem todos os atos ordinatórios que demandam tempo, subjacentes ao ato principal, fornece um parâmetro inicial.

O tempo adequado sob essa ótica é utilizado como parâmetro comparativo por este trabalho é o tempo previsto pela legislação processual ou lei específica, independentemente da discussão, notoriamente existente, acerca da (im)precisa correlação entre normas processuais e realidade fática, discussão esta que não abordaremos por fugir do escopo do trabalho

Somam-se a esse parâmetro inicial os três critérios criados pela Corte Européia dos Direitos do Homem¹⁹ para apreciação do prazo razoável de um processo: complexidade do assunto; comportamento dos litigantes e respectivos advogados; atuação do órgão jurisdicional.

A complexidade do assunto, conforme Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro,²⁰ pode ser desdobrada em quatro vertentes:

a) estrutural – composição do ordenamento jurídico por normas materiais e processuais contraditórias, omissas e/ou obscuras, aliados a um sistema judicial imprevisível, desorganizado e burocrático;

b) subjetiva – refere-se à quantidade de sujeitos processuais intervenientes na demanda, como assistentes, litisconsórcio, bem como a (im)possibilidade de limitação do litisconsórcio facultativo quanto ao número de litigantes. A ideia geral é a de que, quanto maior o número de pessoas no processo judicial, maior o tempo total necessário para o desenvolvimento da marcha processual, tendo em vista a necessidade de citação, intimação dos atos decisórios etc.;

¹⁹ O posicionamento jurisprudencial da Corte Européia dos Direitos do Homem é citado por José Rogério Cruz e Tucci em: *Tempo e processo*. São Paulo: RT, 1998. p. 67.

²⁰ GUERREIRO, Mário Augusto Figueiredo de Lacerda. Critérios para a densificação do conceito de prazo razoável no processo civil. *Revista de Direito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro*, n. 70, p. 59, 2007.

c) fática – ligada à atividade probatória, indicando que a baixa complexidade do processo, ou seja, a desnecessidade de produção de provas complexas, permite uma maior celeridade processual, não podendo, contudo, o magistrado abdicar da busca pela verdade material em prol da celeridade;

d) jurídica – corresponde à complexidade e alcance da matéria posta em litígio, ou seja, quanto mais complexa a questão a ser analisada pelo magistrado e quanto maior for sua repercussão econômica, social ou política, maior tempo de reflexão será utilizado pelo magistrado. Por outro lado, questões triviais, usualmente decididas pelo Poder Judiciário e já pacificadas nos tribunais superiores, demandarão pouquíssimo tempo de reflexão.

Por sua vez, o segundo critério, ou seja, o comportamento dos litigantes, baseia-se na análise do prolongamento excessivo do processo, por meio de comportamentos desleais ou antiéticos, desvirtuando o processo para que este atue como embaraço a tutela jurisdicional em vez de servir de instrumento para a realização do direito material.

Ressalta-se que o uso de todos os recursos disponibilizados pelo ordenamento jurídico não pode ser considerado como comportamento desleal ou má-fé, ainda que cause dilatação do tempo de duração do processo, pois o direito à ampla defesa não deve ser vulnerado pela imposição de maior celeridade processual. O que merece ser discutido, apesar de não ser objeto de estudo deste trabalho, é o arranjo recursal existente no ordenamento jurídico brasileiro, porém o fato de o litigante utilizar os instrumentos postos a sua disposição pela lei não pode ser considerado uso indevido do processo ou comportamento antiético.

O terceiro critério, ou seja, a atuação do órgão jurisdicional, pode ser entendido como a organização pelo Estado de seu Poder Judiciário, visando à prestação da tutela jurisdicional sem dilações indevidas, equipando-o com pessoal e material capazes e suficientes a responder à demanda da população.

A atuação do órgão jurisdicional é importante na medida em que deve coibir situações de inércia absoluta, em que os atos que deveriam ser praticados em determinado prazo, ou o mais rapidamente possível, não o são, gerando as injustificáveis etapas mortas do processo.

Além disso, sob o aspecto microestrutural, a atuação do órgão jurisdicional é responsabilidade do magistrado, que deve conduzir o processo de modo que se respeite o “tempo adequado”. Como exemplo temos a necessidade da observância do rápido cumprimento de atos ordinatórios próprios ou de funcionários sob seu comando, zelando para que as partes não procrastinem indevidamente certa fase processual.

Dados esses parâmetros e diante da inexistência de uma definição do que seria a razoável duração do processo e do pressuposto de que a lentidão processual pode ocasionar o perecimento de determinados direitos, este trabalho pretende contribuir para a discussão do que seria uma razoável duração do processo ou “tempo adequado”.

Nesse sentido, a comprovação desse estudo acerca da existência de “etapas mortas” e a sua duração, assim como a identificação das etapas processuais demandantes de mais tempo, permitirão balizar o que seria uma razoável duração do processo, ainda que não seja possível defini-la, tendo em vista sua variação *in casu*, bem como fomentar a criação de políticas públicas que visem eliminar essas etapas mortas, tornando mais célere o trâmite processual.

Para atingir o objetivo indicado acima, a partir da leitura dos acórdãos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, foi construída uma “máscara” a ser preenchida com as informações de cada um dos processos.

No capítulo a seguir, apresentamos a tabela com os critérios de análise e a justificativa para as escolhas efetuadas.

2. TABELA DE ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS E RESPECTIVAS JUSTIFICATIVAS DOS ITENS

Utilizou-se a seguinte tabela para análise dos dados coletados:

Número	
Núm.Orig	(Número na Origem)
Autor	
Réu	
D. Distri	(Data da Distribuição em 1. ^a instância)
D.Lim.1. ^a	(Data da Liminar em 1. ^a instância)
D.Sent.	(Data da Sentença)
D.Remes.	(Data da Remessa)
Juiz	
Vara	
Comarca	
D.Distrib.2. ^a	(Data da Distribuição em 2. ^a instância)
D.Receb.2. ^a	(Data do Recebimento em 2. ^a instância)
D.Lim.2 ^a	(Data da Liminar em 2 ^a instância)
D.Acórdão	(Data do Acórdão)
C.Julgadora	(Câmara Julgadora)
Dur.Dis/Se	(Duração do processo entre a Distribuição e a Sentença)
Dur.Dis2. ^a /Rb	(Duração do processo entre a distribuição em 2. ^a instância e o recebimento)
Dur.Sen/Dis2. ^a	(Duração do processo entre a Sentença e a Distribuição em 2. ^a instância)

Dur, Sen/Rb	(Duração do processo entre a Sentença e o Recebimento)
Dur.Rb/ Ac.	(Duração do processo entre o recebimento em 2. ^a instância e o acórdão)
Dur. Lim1. ^a	(Duração do processo entre a distribuição e a concessão da liminar/tutela 1. ^o grau)
Dur. Lim.2 ^a	(Duração do processo entre a distribuição em 2. ^a instância e a concessão da liminar/tutela 2. ^o grau)
Dur. Total	(Duração total do processo entre a distribuição em 1. ^a instância e o acórdão)
Sentença	
Acórdão	

2.1. Justificativa das escolhas

A) Número e número na origem

O número representa a numeração única do processo no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Sua finalidade é possibilitar o acompanhamento tanto em 1.^a instância quanto em 2.^a instância de um determinado processo.

Ocorre que, por motivos desconhecidos, os processos já transitados em julgado, objeto de análise, apresentavam duas numerações únicas diferentes, uma para o processo em 1.^a instância e outra para o processo em 2.^a instância. Tal fato motivou a criação de um segundo campo na tabela denominado número na origem.

Logo, por meio da numeração única presente no 1.^o campo da tabela se obtém o acórdão do processo na 2.^a instância, o que possibilita o acesso a todos os dados referentes à tramitação daquele processo no 2.^o grau.

Os dados refletem o processo em 2.^a instância desde o seu recebimento até a sua devolução ao juízo de origem, trazendo também informações a respeito do nome das partes, comarca, vara de origem e o número na origem.

Por meio do número na origem, consegue-se visualizar os dados do processo em 1.^a instância, desde a distribuição até o seu encaminhamento ao arquivo, após o retorno dos autos do Tribunal de Justiça com trânsito em julgado do acórdão.

O número na origem (denominado de número TJMG no *site* do respectivo tribunal para processos de 1.^a instância) também nos revela informações acerca da comarca, vara judicial, juiz, nome das partes e da ação utilizada (ex.: mandado de segurança, ação civil pública etc.).

Tendo em vista a realização de duas pesquisas empíricas e da necessidade de uma identificação própria de cada processo simples o suficiente para rapidamente encontrá-los no anexo, bem como para indicá-los no texto, os casos foram nomeados de acordo com identificação própria, que será utilizada em todo o texto.

B) Autor/Réu

A identificação do autor e do réu é importante na medida em que permite visualizar a utilização ou não do Poder Judiciário por grupos/atores específicos, de forma habitual ou eventual.

Por meio de tais dados é possível visualizar ações planejadas de determinados grupos, que ingressam com ações individuais na mesma data objetivando um posicionamento judicial em certo tema.

Também é possível observar que, apesar de inúmeras decisões judiciais desfavoráveis, determinados réus continuam com práticas consideradas ilegais e/ou inconstitucionais por dezenas de sentenças e acórdãos.

Nesse sentido, é interessante mencionar o referencial estudo do Professor Marc Gallanter²¹ distinguindo dois tipos paradigmáticos de litigantes: os litigantes habituais (*repeat-players*) e os litigantes eventuais (*one shotters*), servindo os campos autor e réu na tabela para identificarem o tipo de litigante.

C) Data da Distribuição, Data da Liminar em 1.^a instância, Data da Sentença, Data da Remessa

O campo *Data da Distribuição* serve para indicar o início da provocação do Poder Judiciário a se manifestar. Já o campo *Data da Liminar em 1.^a instância* é utilizado para identificar se a concessão ou não da liminar tem algum impacto na duração do processo.

Ademais, é interessante, caso exista a concessão da liminar, identificar o período de duração do processo até a concessão da liminar diante da existência de *periculum in mora* e *fumus bonis iuris*.

O campo *Data da Sentença* destina-se a identificar o momento que pôs fim ao processo, ainda que em 1.^a instância e sujeito a reexame necessário e/ou eventuais recursos.

O item *Data da Remessa* é importante para apontar o envio dos autos da 1.^a instância à 2.^a, ou seja, a data em que o processo foi enviado para o Tribunal de Justiça.

D) Juiz/vara/Comarca

A importância da identificação dos juízes, varas e comarcas reside na possibilidade de comparações entre os tempos dos processos judiciais de acordo com diferentes varas na mesma comarca, diferentes varas em comarcas distintas, e diferentes processos na mesma vara.

Permite também identificar em média quanto tempo determinado juiz leva para julgar, seja liminarmente, seja terminativamente, um processo.

²¹ GALANTER, Marc. *Why the haves come out ahead – speculations on the limits of legal change*. *Law & Society Review*, n. 9, p. 95-160, 1974.

Os juízes durante todo o trabalho são identificados por meio de numeração única individual, por exemplo, juiz 22723526. Esses números foram fornecidos pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais para preservar a identidade dos magistrados, e foram mantidos em sua integralidade.

E) Data da Distribuição em 2.^a instância; Data do Recebimento em 2.^a instância; Data da Liminar em 2.^a instância; Data do Acórdão

O item *Data da Distribuição* é importante na medida em que determina qual Câmara será responsável pelo julgamento (considerando que não há juízo preventivo).

O campo *Data do Recebimento* do processo em 2.^a instância foi utilizado visando identificar o momento no qual o processo chegaria a 2.^a instância. O campo Data da Liminar em 2.^a instância serve para identificar se a concessão ou não da liminar tem algum impacto na duração do processo.

O item *Data do Acórdão* identifica o momento que pôs fim ao processo em 2.^a instância (apesar da possibilidade jurídica de eventuais recursos).

F) Câmara Julgadora

A finalidade de tal item tem é comparar o tempo do processo em Câmaras diferentes, bem como identificar se há um padrão do tempo de duração do processo conforme a Câmara julgadora.

G) Duração do processo entre a Distribuição e a Sentença; Duração do processo entre a Sentença e o recebimento em 2.^a instância; Duração do processo entre o Recebimento e o Acórdão; Duração do processo da Distribuição em 2.^a instância até o recebimento; Duração do processo entre a sentença e a distribuição em 2.^a instância

O item Duração do processo entre a Distribuição e a Sentença pretende apontar o tempo decorrido entre a Distribuição do Processo em 1.^a instância e a Sentença.

O campo Duração do processo entre a sentença e o recebimento em 2.^a instância pretende apontar o tempo decorrido entre o proferimento da Sentença e o recebimento do Processo em 2.^a instância.

O item Duração do processo entre o Recebimento e o acórdão apresenta o tempo decorrido entre o recebimento do processo em 2.^a instância e o proferimento do acórdão.

O campo Duração do Processo da Distribuição em 2.^a instância até o recebimento indica o tempo decorrido entre a distribuição e o recebimento.

O item Duração do Processo entre a Sentença e a Distribuição em 2.^a instância serve para apontar o tempo gasto entre a sentença em 1.^a instância e a distribuição do processo em grau de recurso e/ou reexame necessário em 2.^a instância.

H) Duração do Processo entre a distribuição e Liminar em 1.^a instância; Duração do Processo entre a distribuição em 2.^a instância e a Liminar em 2.^a instância

O item Duração do processo entre a Distribuição do Processo e a Liminar em 1.^a instância pretende identificar o tempo entre a distribuição do processo em 1.^a instância e a concessão da liminar/tutela antecipada.

O item Duração do processo entre a Distribuição do Processo e a Liminar em 2.^a instância identifica o tempo entre a distribuição do processo em 2.^a instância e a concessão da liminar/tutela antecipada.

I) Duração Total do Processo

O item Duração Total do Processo identifica a duração total do processo, da distribuição em 1.^a instância até o julgamento do acórdão.

J) Sentença/Acórdão

O item sentença aponta se o pedido foi concedido ou negado. Já o item acórdão identifica se a sentença foi mantida ou reformada.

Postas a tabela e as justificativas de seus campos, adentramos na explicação dos temas e nos resultados encontrados.

3. ACESSO AO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO DE FORMA GRATUITA

3.1. Introdução ao tema

O primeiro tema escolhido para analisar a duração do processo no Poder Judiciário de Minas Gerais dentro da temática educação foi o referente à cobrança de “taxa” de matrícula pelas universidades públicas estaduais de Minas Gerais.

Em geral, essas demandas foram levadas ao Poder Judiciário por meio de Mandados de Segurança, obtendo posicionamento tanto em 1.^a instância quanto em 2.^a instância.

A análise dos casos pela 2.^a instância ocorreu principalmente em decorrência do reexame necessário, acompanhada geralmente de recursos voluntários.

A escolha do tema se deu em virtude da necessidade de uma rápida resposta judicial acerca do tema, tendo em vista os efeitos perversos que a cobrança de “taxa” matrícula pode causar, principalmente sobre estudantes de baixa renda.

As “taxas” eram cobradas na importância de R\$ 400,00 no caso da Universidade Estadual de Minas Gerais, e R\$ 218,00 no caso da Universidade Estadual de Montes Claros.

A Universidade Estadual de Minas Gerais e a Universidade Estadual de Montes Claros são as únicas instituições estaduais de ensino superior público presentes no Estado de Minas Gerais.

Vale ressaltar que, na época da instituição dessas cobranças, qual seja o ano de 2002, o salário mínimo vigente no País era de R\$ 180,00.

A frustração dos estudantes que, após lograrem êxito em rigorosos processos seletivos, se viam impedidos de se matricular nos cursos desejados ou de permanecerem matriculados em virtude da impossibilidade de meios financeiros para adimplir a taxa de matrícula desaguou no Poder Judiciário.

Em vários casos, apenas o valor cobrado como “taxa de matrícula” já era superior à renda familiar bruta mensal do estudante.

A “taxa” de matrícula para esses estudantes tornou-se um novo óbice, pois, como se sabe, apenas o fornecimento de ensino gratuito muitas vezes não é o suficiente para manter esses alunos nessas instituições, posto que todo estudante universitário incorre em uma série de dispêndios com alimentação, transporte, materiais correlatos à área de formação, entre outros.

Nesse sentido, basta imaginarmos uma família composta pelos pais e um filho, e tanto o pai quanto a mãe ganhavam um salário mínimo em janeiro de 2002, e o filho não trabalhasse. No exemplo, a renda familiar bruta da família seria de R\$ 360,00, inferior, portanto, ao valor da “taxa” de matrícula cobrada pela Universidade Estadual de Minas Gerais.

O número de julgados encontrados na pesquisa demonstra essa situação comumente vivida por diversos estudantes, que eram obrigados a desembolsar altos valores pecuniários para matricularem-se nessas universidades, tendo o conflito alcançado até o Supremo Tribunal Federal.

Em 2008, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n.º 12,²² sedimentando jurisprudência longa e pacífica acerca da impossibilidade de cobrança de “taxa” de matrícula nas universidades públicas, por infringir o disposto no artigo 206, IV, da Lei Maior.

A importância da verificação empírica do tempo do processo sobre o tema decorre da possibilidade da perda de vaga na universidade pública estadual, uma vez que o não pagamento da “taxa” de matrícula acarretaria a perda da vaga.

Conforme a Portaria n.º 018/2001 da Universidade Estadual de Minas Gerais, datada de 28 de novembro de 2001, a renovação da matrícula para o ano de 2002 estava condicionada ao pagamento de “taxa” de matrícula, que, se não adimplida, resultaria na perda de vaga do aluno.

Nos termos da Portaria n.º 018/2001, publicada no diário oficial de Minas Gerais de 1.º de dezembro de 2001, temos que:

²² A cobrança de taxa de matrícula nas Universidades Públicas viola o disposto no artigo 206, inciso IV, da Constituição Federal.

O Reitor em exercício da Universidade do Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições estatutárias e regimentais, *ad referendum* do Conselho Universitário,

RESOLVE:

Art. 1.º Aprovar os valores das taxas de matrícula para calouros e de renovação de matrícula para veteranos das Unidades do Campus de Belo Horizonte da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG – para o ano letivo de 2002, em R\$ 400,00 (quatrocentos reais), conforme proposições da Diretoria Geral do Campus.

[...]

Art. 2.º [...]

§ 1.º Para efetivar a matrícula, o aluno deverá quitar todos os débitos anteriores, inclusive com a Biblioteca.

§ 2.º Perderá a vaga o aluno que não formalizar sua matrícula.

[...]

Art. 4.º A expedição dos documentos terá os seguintes valores:

I – Atestado ou declaração de qualquer natureza R\$ 5,00;

II – Certificado – R\$ 15,00;

III – Histórico Escolar R\$ 10,00

IV – Registro de Diploma – R\$ 40,00;

V – Cópia de Ementas, Programas e Grades Curriculares R\$ 0,10;

VI – Segunda via de emissão de boleto bancário – R\$ 3,00;

VII – Inscrição para obtenção de novo título ou transferência R\$ 30,00.

Parágrafo único. O pagamento de qualquer parcela após o vencimento acarretará multa de 2% sobre o valor em atraso.

Ressaltamos que, apesar da nomenclatura adotada pela portaria e presente no critério de busca, não se trata em verdade de “taxa”, motivo pelo qual sempre neste trabalho a expressão “taxa”, quando não condizente com sua real natureza, estará entre aspas.

Convêm mencionar que a taxa é um tributo que tem a sua cobrança submetida ao regime de direito público.

Ademais, nos termos do artigo 145, inciso II, da CF/1988, só pode ser exigida dos particulares em razão do exercício regular do poder de polícia ou pela utilização

efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (art. 145, II, da CF).

A tarifa ou preço público, por seu turno, caracteriza-se por ser a contraprestação paga pelos serviços solicitados ao Estado, ou pelos bens por ele vendidos, constituindo sua receita originária, em contraposição à taxa, que é receita derivada.

Assim, a chamada “taxa de matrícula” exigida dos alunos matriculados na Universidade Estadual de Minas Gerais é, na verdade, uma contraprestação pelo serviço de matrícula solicitado.

Similar portaria foi editada pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) visando cobrar dos alunos de todos os cursos de graduação “taxa” de matrícula no valor de R\$ 218,00, estando tal cobrança prevista na Portaria n.º 094/2002, baixada pelo reitor da Unimontes.

Essa cobrança de R\$ 218,00 gerava uma arrecadação de R\$ 1,5 milhão por ano em matrículas, segundo o reitor da Unimontes, Professor Paulo César Gonçalves de Almeida.²³

3.2. Argumentos contrários à cobrança da “taxa” de matrícula

Todos os argumentos ora expostos foram extraídos dos votos dos desembargadores e publicados nos acórdãos, e depois sintetizados.

Ressaltamos que não mencionamos os argumentos das universidades estaduais, do Ministério Público e/ou dos estudantes, constantes dos relatórios nos acórdãos.

Um dos principais argumentos contrários à cobrança da “taxa” de matrícula utilizados pelos acórdãos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais refere-se ao artigo 206, inciso IV,²⁴ da Constituição Federal de 1988, que determina a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, tendo entendido o Tribunal de Justiça de Minas Gerais em inúmeras oportunidades não haver distinção da gratuidade quanto ao grau de ensino, se fundamental, médio ou superior.

²³ Disponível em: <http://www.newscomex.com.br/mostra_noticia.php?codigo=12745>. Acesso em: 30 jan.2011.

²⁴ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...]
IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

Nesse sentido, a gratuidade do ensino público decorre de princípio constitucional que abrange o ensino fundamental, médio e superior, sem restrições.

Esse princípio também foi elencado na Constituição estadual mineira, que em seu artigo 196 dispôs acerca da gratuidade do ensino público:

Art. 196. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

V – gratuidade do ensino público.

Outro argumento utilizado foi o da realização dos fundamentos da República Federativa do Brasil, que ocorreria por meio do acesso ao ensino superior gratuito, concretizando os fundamentos constitucionais da cidadania, da dignidade da pessoa humana e dos valores do trabalho.

Um terceiro argumento utilizado foi o de que a Lei Estadual n.º 12.781/1998, em seu artigo 1.º,²⁵ ao proibir a cobrança de “taxas” de matrículas, cadernetas, mensalidades e contribuições em escolas públicas, também se aplicaria aos estabelecimentos de nível superior público, em virtude de uma interpretação extensiva.

Um quarto argumento veiculado foi o da inexistência de previsão legal para amparar juridicamente a cobrança em comento, cobrança esta que foi implementada mediante meros atos administrativos, que não servem para tal fim.

3.3. Argumentos favoráveis à cobrança de “taxa” de matrícula

O principal argumento utilizado pelos desembargadores defensores da cobrança baseava-se na ideia de que tanto a Constituição Federal, em seu artigo 208, I e II,²⁶

²⁵ Art. 1.º É vedado à escola pública e a sua caixa escolar cobrar de aluno mensalidade, contribuição regular ou taxa de qualquer natureza.

²⁶ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito.

§ 1.º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

quanto a Carta Mineira, no seu artigo 198, I e II,²⁷ cuidaram tão somente de assegurar, como direito público subjetivo, a gratuidade do ensino fundamental, com extensão gradativa ao nível médio.

Em nenhum momento há menção à gratuidade do ensino superior, o que, por meio de um raciocínio lógico, permite que a instituição pública que oferecer ensino superior não se obriga a fazê-lo sem o repasse de custos aos alunos.

Essa aplicabilidade da gratuidade apenas para o ensino fundamental e extensivamente ao ensino médio, segundo os defensores, pode ser extraída do parágrafo único do artigo 196 da Constituição mineira de 1989, que estabelece:

Art. 196. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

V – gratuidade do ensino público.

[...]

Parágrafo único. A gratuidade do ensino a cargo do Estado inclui a de todo o material escolar e a da alimentação do educando, quando na escola.

Tal disposição, segundo os defensores, significa que a gratuidade do ensino está referida ao ensino fundamental, pois só se fornecem material e alimentação (merenda escolar) nesta fase.

Tampouco o ensino médio tem a garantia de ser totalmente custeado pelo Estado, não havendo nenhum dispositivo que impeça as universidades públicas de cobrarem preços públicos, aqui denominada “taxa” de matrícula, como contraprestação pela matrícula dos alunos nas universidades públicas do Estado.

²⁷ Art. 198. A garantia de educação pelo Poder Público se dá mediante:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, mesmo para os que não tiverem tido acesso a ele na idade própria, em período de oito horas diárias para o curso diurno;

II – prioridade para o ensino médio, para garantir, gradativamente, a gratuidade e a obrigatoriedade desse grau de ensino.

Outro argumento utilizado é o de que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, estabelece que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, podendo, portanto, ocorrer eventual cobrança.

Um terceiro argumento é o da impossibilidade de interpretação extensiva do artigo 1.º da Lei Estadual n.º 12.781/1998, que apenas veta a cobrança de taxa ou mensalidade em escola pública, não fazendo referência a universidade pública em nenhum momento.

3.4. Posição intermediária

Alguns desembargadores defenderam uma posição intermediária com base no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), entendendo ser possível a cobrança de “taxa” de matrícula. Contudo, o inadimplemento da cobrança de “taxa” de matrícula não poderia impedir a matrícula.

Se o estudante está em débito para com a instituição de ensino – ou se vier a tornar-se dela devedora –, o respectivo crédito deverá ser cobrado pela via processual própria, vedando-se a aplicação de qualquer penalidade, em virtude do artigo 42, *caput*, da Lei 8.078/1990 que estabelece: “Na cobrança de débitos o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça”.

Tal norma é aplicável às pessoas jurídicas de direito público por força dos artigos 3.º e 22 do Código de Defesa do Consumidor, assim como as entidades privadas, como as escolas, devendo ocorrer sua aplicação também às escolas públicas de ensino superior.

A ação de impedir a matrícula de estudante em razão do não pagamento da “taxa” ou de débitos pendentes como ameaça ao estudante não encontra respaldo legal, sendo irrazoável e excessiva.

Se a inadimplência ficar provada, a universidade poderá executar o seu crédito; entretanto, negar-lhe o acesso às aulas, a vaga, o diploma ou os documentos necessários à colação de grau não seria razoável, posto que dispõe de meios legais próprios para recebimento do que lhe é devido.

3.5. Introdução aos resultados

O estudo dos processos referentes ao caso do acesso ao ensino superior público de forma gratuita teve como supedâneo 54 casos que utilizaram Mandados de Segurança, dois casos que usaram Ações Cíveis Públicas e um caso que adotou Ação Popular para provocar o Poder Judiciário mineiro.

Os 57 casos encontrados sobre o tema e que serviram como supedâneo para a realização desta parte do trabalho são o resultado do filtro utilizado após o primeiro levantamento efetuado, que foi objeto de explicação no item acerca da metodologia.

Dos 54 Mandados de Segurança encontrados, 43 foram propostos na comarca de Belo Horizonte, enquanto 11 foram propostos na comarca de Montes Claros. Todos os Mandados de Segurança foram propostos por cidadãos e apreciados pela 1.^a e 2.^a instâncias do Poder Judiciário de Minas Gerais.

Os Mandados de Segurança identificados na pesquisa que tramitaram em Belo Horizonte foram propostos em face do reitor do Conselho da Universidade Estadual de Minas Gerais, também denominado presidente do Conselho da Universidade Estadual de Minas Gerais. Já os Mandados de Segurança que tramitaram em Montes Claros foram propostos em face do reitor da Universidade Estadual de Montes Claros.

É interessante notar que, dos 43 Mandados de Segurança que tramitaram individualmente em Belo Horizonte, 30 foram distribuídos em 6 de fevereiro de 2002, ou seja, 70% dos mandados de segurança identificados sobre o tema foram distribuídos no mesmo dia.

Outros 5 Mandados de Segurança foram distribuídos em 5 de fevereiro de 2002, 2 distribuídos em 7 de fevereiro de 2002, tendo o restante dos Mandados de Segurança sido distribuídos em datas aleatórias.

A data de 6 de fevereiro é significativa, pois representa o último dia em que se permitia a realização da matrícula, e, por conseguinte, a necessidade do pagamento da “taxa” de matrícula. Vale salientar que a portaria que permitiu a cobrança da referida “taxa” foi publicada em 1.^o de dezembro de 2001, sendo possível a partir daquele momento a impetração de Mandado de Segurança.

Logo, percebe-se diante do elevado número de processos distribuídos na mesma data que houve um movimento que, *prima facie*, poderia parecer individual, mas que

em realidade era em conjunto, demonstrando uma coordenação estratégica entre litigantes eventuais.

Essa descoberta é importante na medida em que comprova empiricamente uma atuação inesperada dos litigantes eventuais, que se organizaram a fim de provocar o Judiciário em um mesmo momento.

O estudo dos resultados demonstrou também que o juiz 11.585²⁸ da 2.^a Vara da Fazenda Estadual da Comarca de Belo Horizonte percebeu o ingresso de idênticas demandas, tendo concedido as liminares na mesma data (15.02.2002) para todos os processos de Mandados de Segurança sob sua análise. Ademais, sentenciou quase todos os Mandados de Segurança (à exceção de um) na mesma data, qual seja 1.05.2002.

Os Mandados de Segurança interpostos em Montes Claros não demonstram essa organização, tendo sido distribuídos em diferentes datas e anos.

Uma Ação Civil Pública foi proposta na comarca de Belo Horizonte e outra, na comarca de Montes Claros.

Ambas as Ações Cíveis Públicas identificadas apresentaram o Ministério Público como autor, sendo as rés a Universidade Estadual de Minas Gerais e a Universidade Estadual de Montes Claros, respectivamente. Ressalta-se que essas foram às únicas ações identificadas em toda a pesquisa acerca do tema ora em análise, que apresentaram como sujeito ativo o Ministério Público Estadual de Minas Gerais.

A única Ação Popular identificada na pesquisa proposta tramitou pela Comarca de Belo Horizonte e apresentou como autor um cidadão e como ré, a Universidade Estadual de Minas Gerais.

3.6. Duração do Processo em 1.^a instância

Mensuramos a duração processual em 1.^a instância tendo como ponto inicial à data de distribuição do processo em 1.^a instância e como ponto final a data de proferimento da sentença, tendo encontrado os seguintes resultados:

²⁸ O Tribunal de Justiça de Minas Gerais atribui a cada juiz um número identificador, não se sabendo por meio de pesquisas externas a real identidade do juiz. Para os fins deste trabalho, não há a necessidade de saber a real identidade do magistrado, bastando o número identificador, motivo pelo qual a partir desse momento os magistrados serão identificados por meio desse número identificador.

Quadro 1 – Duração mínima e máxima dos Mandados de Segurança em dias

	Menor duração do trâmite do Mandado de Segurança em 1. ^a instância	Maior duração do trâmite do Mandado de Segurança em 1. ^a instância
Belo Horizonte	44 ²⁹	206 ³⁰
Montes Claros	58 ³¹	297 ³²

Fonte: Elaboração própria

A média encontrada aponta para um trâmite mais célere na capital do que no interior no tocante aos Mandados de Segurança, sendo tal afirmação inversa quando comparamos as ações civis públicas, conforme o quadro abaixo exposto:

Quadro 2 – Média de duração dos processos judiciais em 1.^a instância, em dias

	Belo Horizonte	Montes Claros
Duração média dos Mandados de Segurança	106,48	122,09
Duração média da Ação Civil Pública	505	260

Fonte: Elaboração própria.

²⁹ Dado referente ao Mandado de Segurança denominado caso n. 21, tendo durado 44 dias entre a distribuição até a sentença. Esse processo tramitou pela 5.^a Vara da Fazenda Estadual da Comarca de Belo Horizonte, estando também sob a presidência do juiz 11007.

³⁰ Dado referente ao Mandado de Segurança denominado caso n. 51, com 206 dias, ou quase, 7 meses, entre a distribuição e a sentença, tendo ocorrido a tramitação pela 4.^a Vara da Fazenda Estadual da Comarca de Belo Horizonte, sob a presidência do juiz 12062.

³¹ Dado referente ao Mandado de Segurança denominado caso n. 11, que durou 58 dias, ou quase 2 meses, entre a distribuição e a sentença, tendo ocorrido à tramitação pela 5.^a Vara Cível da Comarca de Montes Claros, sob a presidência do juiz 11965.

³² Dado referente ao Mandado de Segurança denominado caso n. 6, o qual durou 297 dias, ou quase 10 meses, decorridos entre a distribuição até a sentença. Esse processo tramitou pela 2.^a Vara da Fazenda Estadual da Comarca de Montes Claros, estando sob a presidência do juiz 23382.

No que se refere à ação popular proposta na comarca de Belo Horizonte, esta durou entre a data de distribuição até a data da sentença 272 dias.

3.7. Duração das liminares

A duração das liminares representa o tempo decorrido entre a data de distribuição do processo e o provimento liminar concessivo. Apenas os Mandados de Segurança que tiveram liminares deferidas foram contados, tendo em vista se buscar o tempo de resposta do Poder Judiciário ante o *fumus bonis iuri* e o *periculum in mora*.

Ressaltamos que nem todos os Mandados de Segurança encontrados apresentavam a informação referente à concessão ou não da liminar, mas dentre aqueles em que foi encontrada a informação, *in casu*, 47, foi possível montar o seguinte quadro:

Quadro 3 – Duração mínima e máxima do Mandado de Segurança até a concessão da liminar, em dias

	Tempo mínimo de duração do Mandado de Segurança até a concessão da liminar	Tempo máximo de duração do Mandado de Segurança até a concessão da liminar
Belo Horizonte	04 ³³	16 ³⁴
Montes Claros	01 ³⁵	03 ³⁶

Fonte: Elaboração própria.

A média encontrada confirma a maior celeridade do interior sobre a capital na concessão de liminares, pois a duração média do processo até a concessão da liminar em

³³ Dado referente aos Mandados de Segurança denominados casos n. 24 e 40, com 4 dias de duração entre a distribuição e a concessão da liminar, tendo ambos os casos tramitados pela 5.ª Vara da Fazenda Estadual da Comarca de Belo Horizonte.

³⁴ Dado referente à liminar no Mandado de Segurança denominado caso n. 13, com duração de 16 dias, tendo tramitado pela 3.ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Belo Horizonte.

³⁵ Dado referente à liminar nos Mandados de Segurança denominados caso n. 14, 22 e 43, todos com trâmite pelas 1.ª (caso n. 14) e 2.ª (casos n. 22 e 43) Varas da Fazenda Estadual da Comarca de Montes Claros.

³⁶ Dado referente à liminar nos Mandados de Segurança denominados casos n. 6 e 19, que tramitaram pela 2.ª Vara da Fazenda Estadual da Comarca de Montes Claros, tendo sido concedidas em 3 dias.

Mandado de Segurança na comarca de Belo Horizonte foi de 9,87 dias, enquanto em Montes Claros foi de 2 dias.

Salientamos que o tempo decorrido entre a distribuição da Ação Popular e o indeferimento do pedido liminar foi de três dias, e que não há informação acerca da concessão ou não de liminares nas Ações Cíveis Públicas propostas no tocante ao acesso gratuito ao ensino superior público.

3.8. Efeitos das liminares sobre a duração do processo

Com relação aos efeitos das liminares sobre a duração do processo temos que:

Quadro 4 – Relação entre liminar e duração do processo, em dias

	Duração média dos processos com liminares concedidas	Duração média dos processos com liminares negadas
Belo Horizonte	108,93	122,15
Montes Claros	112,8	157,5

Fonte: Elaboração própria

Percebe-se, portanto, que os processos de mandados de segurança que tramitaram tanto na Comarca de Belo Horizonte quanto na Comarca de Montes Claros, e que tiveram liminares concedidas, foram julgados primeiro que os processos que tiveram liminares negadas.

Essa informação é relevante na medida em que indica um desconhecido efeito da concessão da liminar na seara educacional, qual seja um julgamento mais célere.

É importante frisar que tanto na concessão da liminar como na denegação desta há cognição superveniente realizada pelo magistrado, que teve idêntico contato e valorou as informações até então produzidas tanto na concessão quanto na denegação da liminar.

Não, há, por conseguinte, falar de julgamento mais célere ante a realização de cognição superveniente, pois em ambas as hipóteses (concessão/denegação) essa cognição ocorreu.

Não foram encontradas informações suficientes para identificar os efeitos das liminares nas Ações Cíveis Públicas, tampouco se deparou com casos suficientes para mensurar os efeitos das liminares na Ação Popular.

3.9. Duração do processo em 2.^a instância

A duração do processo em 2.^a instância foi calculada tendo como ponto de partida o recebimento em 2.^a instância do processo e como ponto final, a sessão de julgamento do acórdão.

Com base nesses parâmetros, pode-se concluir que a menor duração do processo de Mandado de Segurança em 2.^a instância foi de 100 dias³⁷, enquanto a maior duração foi de 463 dias,³⁸ tendo sido a média de 240,66 dias.

Esse resultado demonstra o total desrespeito ao artigo 17 da hoje revogada Lei n.º 1.553/1951, que vigorava a época, a qual estipula:

Os processos de mandado de segurança terão prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo *habeas corpus*. Na instância superior deverão ser levados a julgamento na primeira sessão que se seguir a data em que, feita a distribuição, forem conclusos ao relator

Ressalta-se que idêntica disposição consta no artigo 20 da Nova Lei do Mandado de Segurança (Lei n.º 12.016/2009), que reproduziu o artigo 17 da Lei n.º 1.553/1951, conforme se observa:

Os processos de mandado de segurança e os respectivos recursos terão prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo *habeas corpus*.

³⁷ Dado referente ao caso n. 22 que apresentou 100 dias entre o recebimento em 2.^a instância do processo e a sessão de julgamento do acórdão, tendo tramitado pela 4.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

³⁸ Dado referente ao caso n. 25 que apresentou 463 dias entre o recebimento em 2.^a instância do processo e a sessão de julgamento do acórdão, tendo tramitado pela 3.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

§ 1.º Na instância superior, deverão ser levados a julgamento na primeira sessão que se seguir à data em que forem conclusos ao relator.

A duração das Ações Cíveis Públicas em 2.ª instância, a partir do recebimento em 2.ª instância até a sessão de julgamento dos acórdãos, foi em média de 129 dias.

A duração da ação popular em 2.ª instância, a partir do recebimento em 2.ª instância, até a sessão de julgamento dos acórdãos, foi de 325 dias.

O recebimento nada mais é do que a chegada do processo no Tribunal de Justiça após sua remessa da 1.ª instância, sendo, posteriormente, distribuído à determinada Câmara. Segundo o regimento interno do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o recebimento e a distribuição deveriam ser concomitantes, contudo, como se verá, não é isso que ocorre na prática.

3.10. Duração total dos processos

A mensuração da duração total do processo ocorreu tendo por ponto inicial a data de distribuição processo em 1.ª instância e como ponto final, a sessão de julgamento do acórdão, tendo se encontrado como tempo mínimo de duração do processo de Mandado de Segurança o total de 296³⁹ dias; já o tempo máximo de duração do processo de Mandado de Segurança total foi de 1.026 dias,⁴⁰ enquanto a média foi de 456,44 dias.

Tendo em vista que a tramitação em 1.ª instância é um fator que influencia diretamente a duração total do processo, também calculamos a duração média dos processos de Mandados de Segurança que tramitaram em 1.ª instância na Comarca de Montes Claros e em 2.ª instância, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, bem como os processos de mandados de segurança que tramitaram em 1.ª instância na Comarca de Belo Horizonte e em 2.ª instância, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

A duração média dos processos que tramitaram em 1.ª instância em Belo Horizonte e em 2.ª instância, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, foi de 423,25 dias,

³⁹ Dado referente ao caso n. 39.

⁴⁰ Dado referente ao caso n. 25.

ao passo que a duração média dos processos que tramitaram em 1.^a instância em Montes Claros e em 2.^a instância no Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi de 586,12 dias.

A grande diferença entre a duração total dos processos das Comarcas de Belo Horizonte e Montes Claros se deve principalmente ao tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em 2.^a instância.

No que se refere à duração da Ação Civil Pública, temos uma duração maior do processo iniciado em Belo Horizonte (801 dias) do que em Montes Claros (705 dias).

A duração da Ação Popular que tramitou em 1.^a instância na Comarca de Belo Horizonte e em 2.^a instância no Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi de 700 dias.

3.11. Etapas mortas

Como explicado anteriormente, etapas mortas são:

[...] atrasos ou delongas que se produzem no processo por inobservância dos prazos estabelecidos, por injustificados prolongamentos das etapas mortas que separam a realização de um ato processual de outro, sem subordinação a um lapso temporal previamente fixado, e, sempre, sem que aludidas dilações dependam da vontade das partes ou de seus mandatários.⁴¹

A expressão “etapas mortas” foi cunhada pelo jurista espanhol Alcalá-Zamora para designar períodos de completa inércia processual. A prática forense e diversos estudos indicam que são muitas as etapas mortas, nas quais o processo fica totalmente parado, no aguardo da prática de atos ordinatórios para prosseguir, como a juntada de uma petição, a publicação de uma decisão, a remessa de um processo para outra instância, entre outros.

No tocante às “etapas mortas” escolhidas para este estudo, especificamente o referente ao tempo decorrido entre a sentença e o recebimento do processo de Mandado de Segurança em 2.^a instância, temos que:

⁴¹ GARCIA, José Antonio Tomé. *Protección procesal de los derechos humanos ante los tribunales ordinarios*. Madrid: Montecorvo, 1987. p. 119.

Quadro 5 – Tempo decorrido entre sentença e recebimento em 2.^a instância do Mandado de Segurança em dias

	Menor duração	Maior duração	Média
Belo Horizonte	19 ⁴²	155 ⁴³	75,16
Montes Claros	71 ⁴⁴	424 ⁴⁵	242,7

Fonte: Elaboração própria

Por seu turno, o tempo decorrido entre sentença e o recebimento em 2.^a Instância da Ação Civil Pública advinda da Comarca de Belo Horizonte foi de 178 dias, enquanto o tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em 2.^a instância da Ação Civil Pública advinda da Comarca de Montes Claros foi de 310 dias.

O tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em 2.^a instância da Ação Popular advinda da Comarca de Belo Horizonte foi de 105 dias. Como nos resultados não foram encontradas outras ações populares, não há como identificar uma diferença de duração do tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em 2.^a instância, de acordo com o remetente.

De qualquer modo, percebe-se uma grande diferença no tocante à duração do tempo entre a sentença e o recebimento em 2.^a instância, de acordo com a origem da remessa, não havendo *prima facie* justificativa para tamanha diferença.

A média do tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em todos os Mandados de Segurança levantados foi de 109,29 dias.

⁴² Dado referente o caso n. 53, tendo sido o processo remetido da 1.^a Vara da Fazenda Estadual da Comarca de Belo Horizonte.

⁴³ Dado referente ao caso n. 28, tendo sido o processo remetido da 6.^a Vara da Fazenda Estadual da Comarca de Belo Horizonte.

⁴⁴ Dado referente ao caso n. 11, tendo sido remetido o processo da 5.^a Vara Cível da Comarca de Montes Claros.

⁴⁵ Dado referente ao caso n. 25, tendo sido o processo remetido da 2.^a Vara da Fazenda Estadual da Comarca de Montes Claros.

Considera-se o tempo entre a sentença e o recebimento como “morto”, em virtude da impossibilidade de se definir se os recursos voluntários foram interpostos, tendo em vista que, em caso de concessão dos Mandados de Segurança, estes estão sujeitos ao reexame necessário, ou, se interpostos, quando tal interposição ocorreu.

Ademais, percebeu-se que entre a sentença e o recebimento dos autos em 2.^a instância havia decorrido tempo muito superior ao previsto em lei para interposição de eventuais recursos, ainda que se levasse em consideração o prazo em dobro para recorrer previsto no artigo 188 Código de Processo Civil⁴⁶ e aplicado às universidades estaduais.

No tocante ao tempo decorrido entre o recebimento em 2.^a instância e a distribuição em 2.^a instância referente ao Mandado de Segurança temos que o menor tempo decorrido foi de um dia,⁴⁷ enquanto o maior tempo decorrido foi de 47 dias,⁴⁸ tendo sido a média de 19,09 dias.

O tempo decorrido entre o recebimento das ações civis públicas em 2.^a instância e a distribuição em 2.^a instância foi em média de 4,5 dias.

O tempo decorrido entre o recebimento da ação popular em 2.^a instância e a distribuição em 2.^a instância foi de 8 dias.

3.12. Reversibilidade e resultados dos casos analisados referentes ao acesso gratuito ao ensino superior público

Apesar de não ser o objeto central deste trabalho e dado que todos os acórdãos estavam sendo analisados já durante a pesquisa, pudemos identificar a reversibilidade dos casos analisados.

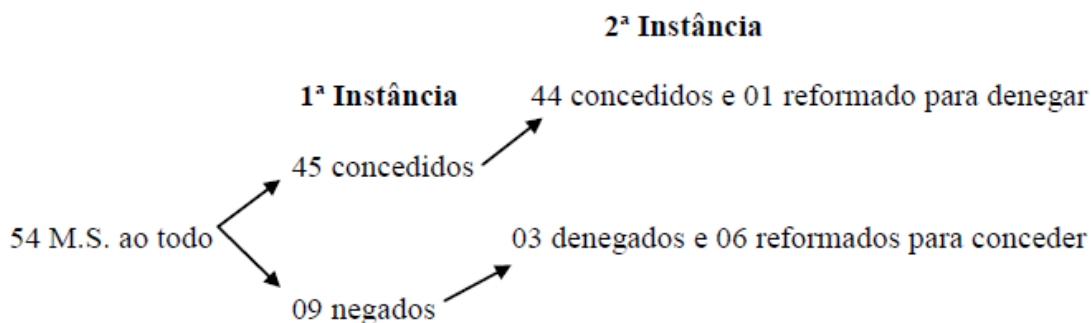
Dos 54 mandados de segurança impetrados, 9 foram denegados e 45 concedidos em 1.^a instância, conforme ilustração abaixo:

⁴⁶ Art. 188. Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.

⁴⁷ Dado referente ao caso n. 14.

⁴⁸ Dado referente ao caso n. 15.

Figura 1 – Reversibilidade e resultados dos mandados de segurança (MS) no TJMG



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que o resultado final após todas as sessões de julgamento realizadas em 2.^a instância foi de 50 acórdãos em Mandados de Segurança concessivos da segurança, e 4 acórdãos em Mandados de Segurança denegatórios da segurança.

Logo, a 2.^a instância do Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou integralmente ao todo 7 sentenças proferidas em mandados de segurança, o que representa cerca de 13% por cento de reversibilidade.

O acórdão referente à Ação Civil Pública do caso n. 56 manteve a sentença de 1.^a instância, entendendo pela impossibilidade da cobrança de “taxa de matrícula”; o acórdão referente à Ação Popular também manteve a sentença no tocante à impossibilidade da cobrança de “taxa de matrícula, reformando-a no que se refere a possibilidade de repetição de indébito dessas “taxas”, tendo entendido pela impossibilidade dessa repetição.

O acórdão referente à Ação Civil Pública do caso n. 55 reformou a sentença para considerar o Ministério Público como autor legítimo, devolvendo o processo para reapreciação em 1.^a instância.

4. OFERECIMENTO DE VAGAS EM CRECHES E PRÉ-ESCOLA

4.1. Introdução ao tema

O segundo tema escolhido para analisar a duração do processo no Poder Judiciário de Minas Gerais dentro da temática educação foi o oferecimento pelo Município de vagas em creches e pré-escolas.

As demandas foram levadas ao Poder Judiciário por meio de Mandados de Segurança, em regra, sendo quase sempre o autor destes mandados o Ministério Público de Minas Gerais, tendo as ações intentadas obtido posicionamento tanto em 1.^a instância quanto em 2.^a instância.

A análise dos casos pela 2.^a instância se deu em decorrência do reexame necessário, ou da interposição de recursos, principalmente nos casos em que a sentença de 1.^o grau extinguiu o processo sem julgamento de mérito.

A escolha do tema ocorreu em virtude da necessidade de uma rápida resposta judicial sob pena de perecimento do direito, tendo em vista que o direito à vaga em creche e pré-escola só pode ser exercido por menores com idade de até cinco anos. Nesse sentido, encontra-se o artigo 208, IV, da Constituição Federal,⁴⁹ referendado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), em seu artigo 54, IV,⁵⁰ e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/1996), em seu artigo art. 4.º, IV.⁵¹

Além da necessária rapidez para solução do litígio, a falta de vagas em creches e pré-escolas aflige todo o País, merecendo, portanto, análise cuidadosa.

A situação é tão grave que a meta estipulada para o ano de 2012, de acordo com o Plano Nacional de Educação, é de que o País tenha metade das crianças com idade

⁴⁹ Cf. Constituição Federal: Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. (Alterado pela EC 000.053-2006.)

⁵⁰ Lei n.º 8.069/1990: Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: [...] IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.

⁵¹ Lei n.º 9.394/1996: Art. 4.º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade.

para frequentar o ensino infantil matriculadas em creches, apesar de o índice de atendimento desses menores ao final de 2010 não ter sequer atingido 30%.

A fim de propiciar um retrato da crise estrutural que assola o ensino infantil, montou-se com base nos dados do IBGE, Pnad 2008 e Inesc a seguinte tabela:

Quadro 6 – Percentual de menores **sem** vagas em creches

Estado	Porcentagem de crianças até 05 anos fora das creches.
Rondônia	86.1%
Acre	85.5%
Amazonas	84.5%
Tocantins	82%
Alagoas	80.8%
Pará	79.9%
Amapá	79.7%
Goiás	79.5
Mato Grosso	79.2%
Roraima	76.7%
Maranhão	76.5%
Bahia	76.1%
Rio Grande do Sul	74.8%

Distrito Federal	74.3%
Minas Gerais	73.9%
Sergipe	73.6%
Piauí	73.4%
Paraíba	72.9%
Mato Grosso do Sul	72.7%
Pernambuco	72.2%
Paraná	69.6%
Rio Grande do Norte	69.3%
Rio de Janeiro	68.2%
Ceará	66.3%
Espírito Santo	65.5%
São Paulo	65.1%
Santa Catarina	61.1%

Fonte: IBGE/PNAD/INESC-2008.

O quadro acima demonstra a gravidade do problema, ressaltando que a competência para o oferecimento de vagas no ensino infantil é do Município

Posta a legislação pertinente ao direito social focado, cabe justificar a escolha do tema no Estado de Minas Gerais.

O Estado de Minas Gerais é o 2.º mais populoso do País com o maior número de municípios⁵² da federação, 853 ao todo, número muito superior ao Estado de São Paulo, que ocupa a 2.ª posição em relação à quantidade de municípios, apresentando 645 municípios.

Ademais, dentre os três maiores Estados da federação em números populacionais, quais sejam São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, o Estado de Minas Gerais é o que apresenta o maior índice de crianças fora do ensino infantil.

⁵² De acordo com Pesquisa de Informações Básicas Municipais, divulgada pelo IBGE em 2008, os Estados que possuem o maior número de municípios são: Minas Gerais com 853 municípios, São Paulo com 645 municípios, Rio Grande do Sul com 467 municípios, Bahia com 415 municípios e Paraná com 399 municípios. Informação disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 7 dez. 2010.

Passa-se agora à análise dos argumentos que fundamentaram os acórdãos relacionados ao tema.

4.2. Argumentos favoráveis à efetuação de matrícula do menor no ensino infantil

Em geral, os acórdãos que concederam os Mandados de Segurança o fizeram, afastando preliminarmente a ilegitimidade passiva arguida referente ao Ministério Público, passando posteriormente a fundamentar a concessão.

A ilegitimidade passiva do Ministério Público foi afastada com base no artigo 201, IX, do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual prescreve:

Art. 201. Compete ao Ministério Público:

[...]

IX – impetrar mandado de segurança, de injunção e *habeas corpus*, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente.

Quanto ao mérito, os acórdãos defenderam que o direito ao oferecimento de vagas em creches e pré-escolas está insculpido em inúmeras previsões normativas, inclusive constitucionais, que são autoaplicáveis. Logo, o direito à creche ou a instituições congêneres é consagrado com normatividade mais do que suficiente, porquanto se define pelo dever, indicando o próprio Estado como o sujeito passivo.

Dessa forma, segundo os acórdãos, todas as crianças que preenchem as condições que a lei prevê têm direito de usufruir gratuitamente dos serviços educacionais prestados pelo Estado, podendo, inclusive, exigí-lo em juízo.

Nesse contexto, o direito do menor, com idade entre zero e seis anos, ou pós-reforma constitucional, zero a cinco anos, à frequência em uma creche ou pré-escola insta o Estado a incumbir-se desse direito por meio de sua rede própria.

No tocante à possível criação de distorção entre iguais, concedendo o direito à vaga em creche aos menores que ingressaram no Poder Judiciário, em detrimento daqueles que não ingressaram, os acórdãos concessivos em geral entenderam que, ainda que outras crianças que também necessitam da prestação de serviços educacionais por intermédio de creche ou pré-escolas estejam sofrendo com a desídia do Poder Público em atendê-las, somente se encontra ao alcance do Poder Judiciário decidir

favoravelmente aos cidadãos que buscam em sua manifestação a proteção para seus direitos fundamentais, mormente quando urgente o pleito, na esperança de, com tal atitude, modificar a mentalidade do administrador público brasileiro, chamando sua atenção para a necessidade de prestar efetivamente a educação à população.

Os acórdãos também entenderam que a educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

Logo, os Municípios não podem demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Constituição Federal de 1988, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche, não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.

4.2.1. Da separação de poderes e reserva do possível

No tocante à separação dos poderes, os acórdãos defenderam que, embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – se mostra apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

Nesse sentido, de acordo com os acórdãos, o Poder Judiciário, no exercício de sua alta e importante missão constitucional, deve e pode impor ao Poder Executivo Municipal o cumprimento da disposição constitucional que garanta proteção integral à criança e ao adolescente, sob pena de compactuar e legitimar com omissões que

maculam direitos fundamentais das crianças e adolescentes, o que é vedado pelo texto constitucional.

Tal posicionamento, conforme os acórdãos, não macula o princípio constitucional da separação de poderes. O referido princípio não pode ser empregado para justificar a burla à Constituição e para contrariar o interesse público. Da mesma maneira, tampouco há de ser afastada a efetividade dos preceitos constitucionais com base na cláusula da reserva do possível, não cabendo falar de “reserva do possível” ou de Montesquieu. Tais ações não podem ser analisadas por meio das lucubrações kelsenianas sobre hierarquia das normas, o que se quer é resgatar o “mínimo existencial” preterido pelo Poder Público, não havendo orçamentos acima do “mínimo existencial”.

A ideia suscitada aqui é a de que a tese da reserva do possível é questão intimamente vinculada ao problema da escassez de recurso, resultando em um processo de escolha para o administrador. Entretanto, a realização dos direitos fundamentais, entre os quais se encontra o direito à educação, não pode ser limitada em razão da escassez orçamentária, uma vez que referidos direitos não resultam de um juízo discricionário, ou seja, independem de vontade política.

4.3. Argumentos contrários à efetuação de matrícula do menor no ensino infantil

Os acórdãos que denegaram a segurança entenderam que omissão do Poder Municipal em proceder à consecução de políticas públicas afetas à garantia constitucional do acesso das crianças de 0 a 5 anos à educação infantil não se configura como conduta passível de controle pelo Poder Judiciário, que não pode substituir o Administrador na definição de conveniência e oportunidade, sob pena de flagrante ofensa ao princípio da separação dos poderes e da autonomia administrativa municipal.

Com efeito, a pretensão manifestada nas ações intentadas apoia-se em dispositivos constitucionais genéricos e programáticos, que desafiam a implementação de políticas sociais e econômicas, que, além de implicarem a necessidade de previsão orçamentária para sua efetivação, estão reservadas ao poder discricionário da Administração Pública Municipal.

Tais acórdãos defenderam ser necessário maior cuidado para impor ao Poder Público a obrigação de fazer que implique criação de despesa. E isso porque é preciso entender que os recursos municipais são insuficientes para atender a todos os deveres e demandas do município. Além disso, não se pode perder de vista que aos ordenadores de gastos públicos é imposto o dever de atender ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, por isso a necessária moderação.

Os acórdãos ressaltaram que é inquestionável a obrigação do Município e o direito do menor ao acesso à creche. Entretanto, tal obrigação, por si só, é insuficiente para caracterizar a lesão ao direito líquido e certo da criança, sendo necessária a prova de que a referida obrigação está sendo descumprida por desídia, leviandade ou negligência do Município.

Subsidiariamente, alguns acórdãos entenderam que eventual concessão do pleito implicaria ofensa ao inciso I do art. 53 do ECA, que prescreve a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.

Ou seja, a matrícula do menor em determinada creche via judiciário, em detrimento de outros que igualmente pretendiam estudar naquele educandário, mas que, igualmente, tiveram que se submeter à disponibilidade de vagas, ofende a igualdade de acesso prevista na legislação de regência.

Portanto, não se nega que ao menor é assegurado o direito de frequentar creche, mas é imprescindível a observância do número de vagas disponíveis. Do contrário, estar-se-ia admitindo que o Judiciário burlasse a lista de espera e as crianças só teriam seus pedidos de matrícula deferidos quando fosse utilizada a via judicial.

4.4. Introdução aos resultados

Após a utilização dos filtros, o resultado final para elaboração da pesquisa foi de apenas 18 casos que utilizaram Mandados de Segurança e 1 caso que utilizou Ação Civil Pública para provocar o Poder Judiciário mineiro no tocante ao oferecimento de vagas em creches e pré-escolas.

Do total de 18 Mandados de Segurança, 14 mandados de segurança foram propostos na Comarca de Uberlândia, outros 2 Mandados de Segurança foram propostos

na Comarca de Coração de Lavras, e, por fim, os outros 2 Mandados de Segurança foram propostos na comarca de Jacinto e na comarca de Cachoeira de Minas.

A Ação Civil Pública encontrada foi proposta na Comarca de Rio Novo, tendo como autor o Ministério Público, e como réu, o município de Piau, integrante da Comarca de Rio Novo.

Dos 18 Mandados de Segurança impetrados, 13 apresentam o Ministério Público como autor enquanto 5 apresentam genitores dos menores como autores.

Os Mandados de Segurança foram distribuídos em diferentes datas, não indicando algum tipo de organização, exceto pelos casos n.º 05C e 08C, distribuídos na mesma data, qual seja 12.09.2007, apresentando ambos os casos genitores dos menores como autores. Contudo, em razão dos poucos casos encontrados com distribuição na mesma data, deve-se admitir a hipótese de mera coincidência, assim como a hipótese de coordenação entre os litigantes eventuais, ainda que nesse caso tenha pouco efeito tal coordenação.

O estudo também demonstrou que o juiz 22723526 percebeu a existência de processos cujas causas de pedir e de pedidos eram idênticas, tendo julgados três casos (casos n. 2C, 6C e 7C) na mesma data, qual seja 14.08.2007. Posteriormente, em 13.02.2008, o mesmo juiz julgou os casos n.º 01C, 04C e 10C, ressaltando ainda que em 14.02.2008 foi sentenciado pelo mesmo juiz o caso n. 18C, tendo a resposta judicial sido a mesma, *in casu*, concessão dos Mandados de Segurança.

Quando demonstrados os resultados acerca das Universidades Públicas, percebeu-se também naquela oportunidade que um juiz, mais especificamente o juiz 11585, identificou a existência de processos cujas causas de pedir e de pedidos eram idênticas, tendo concedido liminares e posteriormente sentenciado todos da mesma forma e na mesma data (a exceção de um processo que foi sentenciado posteriormente).

4.5. Duração do processo em 1.ª instância

No que tange à duração do processo em 1.ª instância, ou seja, o período temporal decorrido entre a distribuição e a sentença, tem-se que:

Quadro 7 – Duração mínima e máxima dos Mandados de Segurança, em dias

Menor duração do trâmite Mandado de Segurança em 1. ^a instância	Maior duração do trâmite do Mandado de Segurança em 1. ^a instância:	Média
58 ⁵³	265 ⁵⁴	118,18

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à Ação Civil Pública, esta durou 429 dias em 1.^a instância.

4.6. Duração das liminares

A duração das liminares representa o tempo decorrido entre a distribuição do processo e o provimento liminar concessivo. Apenas os Mandados de Segurança que tiveram liminares deferidas foram contados, considerando-se o tempo de resposta do Poder Judiciário ante o *fumus bonis iuris* e o *periculum in mora*.

No tocante à duração das liminares temos que:

Quadro 8 – Tempo máximo e mínimo para concessão de liminar, em dias

Tempo mínimo de duração do Mandado de Segurança até a concessão da liminar	Tempo máximo de duração do Mandado de Segurança até a concessão da liminar	Média
06	32	17,28

Fonte: Elaboração própria.

Não há informações acerca da concessão ou não de liminar na Ação Civil Pública referente ao oferecimento de vaga em creche.

⁵³ Dado referente ao caso n. 14C. O processo tramitou pela Vara da Infância e Juventude da Comarca de Uberlândia.

⁵⁴ Dado referente ao caso n. 7C. Esse processo também tramitou pela Vara da Infância e Juventude da Comarca de Uberlândia.

4.7. Efeitos das liminares sobre a duração do processo

Novamente, percebeu-se um efeito da concessão das liminares na duração total do processo em 1.^a instância, pois a duração dos Mandados de Segurança que tiveram liminares deferidas em 1.^a instância foi de 104,6 dias, enquanto a duração dos Mandados de Segurança que tiveram liminares negadas em 1.^a instância foi de 148 dias.

Essa informação corrobora a descoberta da primeira pesquisa deste trabalho, que apontou para idêntica conclusão, quais sejam Mandados de Segurança com concessão de liminar são julgados de forma mais célere do que aqueles que tiveram suas liminares negadas.

A explicação jurídica para tal descoberta seria o § 4.º do artigo 7.º da Lei n.º 12.016/2009,⁵⁵ que entrou em vigor em 7 de agosto de 2009. Todavia, apenas um caso em 1.^a instância de todos os casos analisados foi distribuído e sentenciado posteriormente a essa data, tendo sido, por conseguinte, todos os outros casos distribuídos e sentenciados antes de 7 de agosto de 2009, motivo pelo qual inaplicável ao estudo tal dispositivo como forma de explicação do porquê da diferença.

Não foram encontradas informações suficientes para identificar os efeitos da concessão ou não da liminar na Ação Civil Pública.

4.8. Duração processual em 2.^a instância

A duração do processo em 2.^a instância foi calculada tendo como ponto de partida o recebimento em 2.^a instância do processo e como ponto final, a sessão de julgamento do acórdão, apresentando os seguintes resultados:

Quadro 9 – Duração máxima e mínima dos Mandados de Segurança em 2.^a instância,
em dias

⁵⁵ Estipula o § 4.º do artigo 7.º da Lei n.º 12.016/2009: Deferida a medida liminar, o processo terá prioridade para julgamento.

Menor duração do processo de Mandado de Segurança em 2. ^a instância	Maior duração do processo de Mandado de Segurança em 2. ^a instância	Média
48 ⁵⁶	348 ⁵⁷	148,67

Fonte: Elaboração própria.

O quadro acima representa o desrespeito ao comando legal que determina o julgamento do Mandado de Segurança na primeira sessão que se seguir à data em que foi concluso ao relator, desrespeito este já apontado na primeira parte da pesquisa apresentada neste trabalho.

A duração da Ação Civil Pública em 2.^a instância, a partir do recebimento em 2.^a instância até a sessão de julgamento do acórdão, foi de 149 dias.

4.9. Duração total dos processos

A mensuração da duração total do processo ocorreu tendo por ponto inicial a data de distribuição processo em 1.^a instância e como ponto final, a sessão de julgamento do acórdão, encontrando-se os seguintes resultados:

Quadro 10 – Duração máxima e mínima total do Mandado de Segurança, em dias

Menor duração do processo de Mandado de Segurança total	Maior duração do processo de Mandado de Segurança total	Média
232 ⁵⁸	629 ⁵⁹	364,7

Fonte: Elaboração própria.

⁵⁶ Dado referente ao caso n. 4C, com tramitação pela 7.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

⁵⁷ Dado referente ao caso n. 8C, com tramitação pela 8.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

⁵⁸ Dado referente ao caso n. 11C.

⁵⁹ Dado referente ao caso n. 7C.

A duração total da Ação Civil Pública foi de 684 dias.

4.10. Etapas mortas

No que se refere às “etapas mortas” escolhidas para este estudo, especificamente ao tempo decorrido entre a sentença e o recebimento do processo de mandado de segurança em 2.^a instância, tem-se que:

Quadro 11 – Tempo decorrido entre a sentença e o recebimento, em dias

Menor tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em 2. ^a instância do Mandado de Segurança	Maior tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em 2. ^a instância do Mandado de Segurança	Média do tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em 2. ^a instância do Mandado de Segurança
33 ⁶⁰	207 ⁶¹	104,24

Fonte: Elaboração própria

Relativamente à Ação Civil Pública ajuizada, o tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em 2.^a instância foi de 108 dias.

Já a “etapa morta” tocante ao tempo decorrido entre o recebimento em 2.^a instância e a distribuição em 2.^a instância referente ao mandado de segurança, temos que:

Quadro 12 – Tempo decorrido entre o recebimento e a distribuição em 2.^a instância do Mandado de Segurança, em dias

⁶⁰ Dado referente ao caso n. 12C.

⁶¹ Dado referente ao caso n. 15C.

Menor duração	Maior duração	Média
02 ⁶²	20 ⁶³	9,55

Fonte: Elaboração própria.

No tocante à ação civil pública, o tempo decorrido foi de 14 dias.

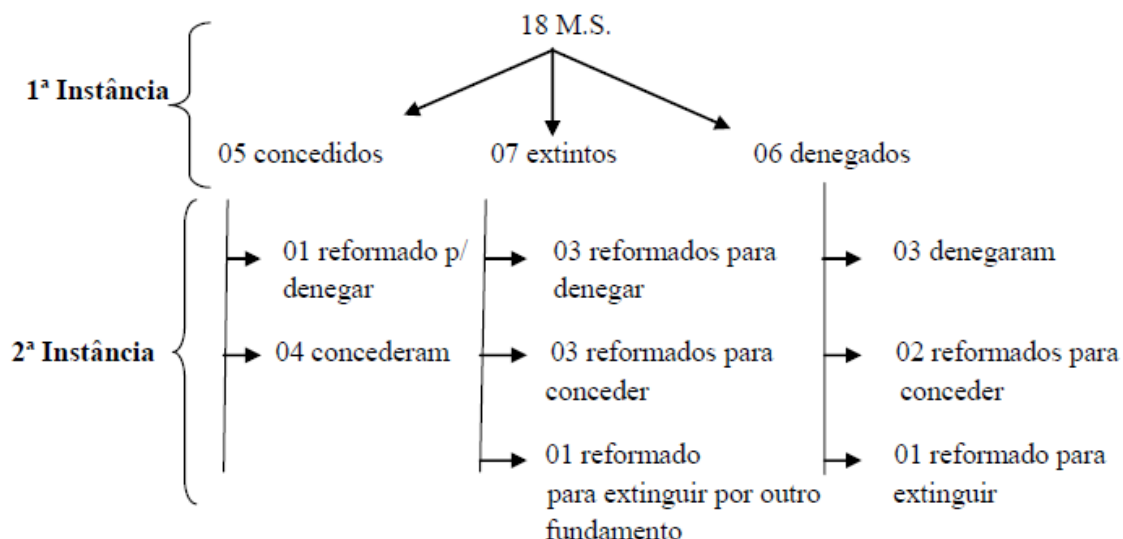
4.11. Reversibilidade e resultados dos casos analisados

Dos 18 mandados de segurança analisados em 1.^a instância, 5 foram concedidos, 6 foram denegados, e 7 foram extintos com base no artigo 267, VI, do Código de Processo Civil.⁶⁴

Em 2.^a instância, dos 18 mandados de segurança, 11 foram reformados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, e 7 foram mantidos, ou seja, houve 60% de reversibilidade.

Para melhor compreender os dados supracitados, elaboramos a seguinte figura:

Figura 2 – Reversibilidade e resultados dos mandados de segurança (MS) no TJMG



⁶² Dado referente ao caso n. 18C.

⁶³ Dado referente ao caso n. 5C.

⁶⁴ Cf. Art. 267, VI, CPC. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito:

VI – quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual.

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, portanto, que no total 9 acórdãos concederam os Mandados de Segurança, 7 acórdãos denegaram, e 2 acórdãos extinguíram o processo, um por perda do objeto (caso n. 6) e outro (caso n. 18) com base no artigo 267, VI, do Código de Processo Civil.

A Ação Civil Pública foi julgada procedente em 1.^a instância e reformada pela 2.^a instância, a qual foi improvida.

A justificativa para a extinção do processo sem resolução de mérito, com base no artigo 267, VI, do Código de Processo Civil, fundamentou-se na ausência de legitimidade ativa do Ministério Público para defender interesses individuais dos menores por meio de mandados de segurança. Outro argumento utilizado foi o de que há Defensoria Pública constituída no Estado, bem como departamentos de assistência judiciária nas Faculdades de Direito da comarca, especificamente a Comarca de Uberlândia.

5. ANÁLISE DOS ARGUMENTOS UTILIZADOS NOS ACÓRDÃOS - A QUESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

A leitura dos acórdãos de ambos os objetos estudados permite visualizar uma diálogo entre o direito a educação, o Poder Judiciário e a (im)possibilidade de ingerência do Poder Judiciário na consecução de políticas públicas.

Tendo em vista a existência desse diálogo, algumas considerações sobre o tema são necessárias, todavia alertamos que este trabalho não pretende esgotar e/ou aprofundar-se no debate existente, servindo este capítulo como mero intróito para a compreensão de uma discussão presente nos acórdãos e no cotidiano de todos os tribunais do país.

O primeiro passo para a compreensão do debate existente é a explanação do conceito de políticas, conceito este de natureza complexa podendo ser observado sob diversos prismas, reconhecendo alguns autores inclusive a ocorrência de pleonasma na expressão “política pública”, posto que toda política é essencialmente pública.⁶⁵

No que tange a conceituação de políticas públicas, de forma breve temos que para Eros Roberto Grau, “a expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social”.⁶⁶

Por seu turno, José Reinaldo de Lima Lopes entende ser a política pública, “um complexo de decisões e normas de natureza variada”.⁶⁷

Por fim, Maria Paula Dallari Bucci define as políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.⁶⁸

Ante essa breve exposição conceitual, percebe-se que, dentre as mais diversas explicações acerca do conceito de política pública, há um elemento em comum,

⁶⁵ Nesse sentido, ver a obra de SILVA, Guilherme Amorim Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2004. p. 103.

⁶⁶ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 25.

⁶⁷ LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 131.

⁶⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

referente à utilização de um conjunto de decisões do Estado, visando beneficiar a sociedade, estando presente a discricionariedade estatal.

Em relação à sua finalidade, alguns autores, de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet⁶⁹ (2005 p.226), crêem “que os direitos fundamentais sociais, nada mais são do que políticas públicas”⁷⁰, por conseguinte, o conceito de política pública e direitos fundamentais sociais seriam indissociáveis.

Fábio Konder Comparato (2003, p.249), compartilha idêntica percepção, afirmando que:

(...) uma das grandes insuficiências da Teoria dos Direitos Humanos é o fato de não se haver ainda percebido que o objeto dos direitos econômicos, sociais e culturais é sempre uma política pública. A generalidade dos autores continua a repetir, sem maior aprofundamento, que se trata de direitos a uma prestação estatal positiva, em contraste com o dever de abstenção dos Poderes Públicos, característicos das liberdades individuais. (GRIFO NOSSO).

A crença de indivisibilidade entre política pública e direitos fundamentais sociais decorre de uma classificação binária dos direitos fundamentais como direitos de defesa (negativos) e direitos a prestações (positivos), tendo como supedâneo critérios de relevância econômica.

Nesta diapasão os direitos sociais positivos, ensejam uma prestação positiva do Estado (política pública), e conseqüentemente envolve custos e direitos de defesa negativos, que segundo Robert Alexy (2008, p.198) consistem em que o Estado não impeça ou dificulte determinadas ações do titular do direito, não afete determinadas características ou situações do titular e, ainda, que o Estado não elimine determinadas posições jurídicas desse titular.

A utilização de critérios meramente econômicos decorrentes de obrigações de fazer incumbidas ao Estado para classificar os direitos em positivos ou de defesa, em

⁶⁹ Ressalta-se que Ingo Wolfgang Sarlet menciona que determinados autores compreendem política pública como implementação de direitos fundamentais sociais, mas em nenhum momento o autor ora citado defende ou compartilha tal posição.

⁷⁰ Grifo nosso.

nossa visão é equivocada, desconsiderando que há direitos sociais consistentes em abstenções e direitos de defesa consistentes em prestações.

Nesse sentido, a tese de Holmes e Sunstein (1999, p. 35-48) merece ser citada, pois parte do pressuposto de que os direitos de defesa (negativos) também geram encargos econômicos e financeiros para o Estado, que deve, por exemplo, manter permanentemente um sistema de segurança pública, ou o sistema de administração judiciária, sendo sob esse aspecto (encargos econômicos) direitos positivos, como podemos observar abaixo:

Rights are costly because remedies are costly. Enforcement is expensive, especially uniform and fair enforcement; and legal rights are hollow to the extent that they remain unenforced.

Formulated differently, almost every right implies a correlative duty, and duties are taken seriously only when dereliction is punished by the public power drawing on the public purse.⁷¹

(Holmes e Sunstein, 1999, p. 43).

Um dos exemplos dado por essa teoria é o direito a não ser torturado pela polícia, um direito considerado “negativo”, consistente na impossibilidade de ser ferido pelo Estado, mas que em realidade é um direito positivo, pois o Estado deve contratar funcionários públicos para atuarem como supervisores dos oficiais da polícia e dos agentes prisionais, visando a garantia do direito à não ser torturado.

Holmes e Sunstein (1999, p. 35-48), afirmam:

A state that cannot arrange prompt visits to jails and prisons by taxpayer-salaried doctors, prepared to submit credible evidence at trial, cannot effectively protect the incarcerated against torture and beatings. All rights are costly because all rights presuppose taxpayer-

⁷¹ Tradução livre: Direitos são caros porque os remédios são caros. A assecuração de direitos é cara, especialmente em virtude da necessidade de uma execução uniforme e equitativa desses direitos, sendo esses ocos na medida em que permanecem inaplicáveis.

Formulado de maneira diferente, quase todos os direitos implicam em um correlativo dever, deveres que são levados a sério apenas quando a negligência é punida pelo poder público por meio do erário.

Logo, temos que o dispêndio de erário não está restrito aos direitos sociais, abrangendo também os direitos de defesa. Consequentemente, o critério econômico não pode ser utilizado para dividir os direitos fundamentais em positivos e negativos.

Ressalta-se que os investimentos em direitos negativos ou de defesa não funcionam da mesma forma que os decorrentes da implementação de direitos sociais. Por óbvio, os custos com o sistema judicial ou com o sistema administrativo existem independentemente de necessidades individuais, ao contrário dos dispêndios com políticas públicas para realização de direitos sociais

O fato do direito negativo possuir um custo não alija sua aplicabilidade e/ou justiciabilidade, o que *prima facie*, é controverso no tocante a aplicabilidade dos direitos sociais.

O entendimento explanado é corroborado pela lição de José Reinaldo de Lima Lopes (2008 p.176-177) ao destacar:

Quem precisa da defesa de seus direitos de liberdade ou mesmo de seus direitos patrimoniais tradicionais, gasta recursos públicos que serviram ao pagamento e manutenção da infra-estrutura estatal. Mas não há necessária relação entre o custo de um processo judicial em particular e o benefício que o interessado obtém desse processo. Uma ação de despejo de valores módicos ou mesmo pequenos vale-se exatamente dos mesmos recursos que uma ação de grande complexidade jurídica, ou de uma ação que envolva grandes recursos para as partes envolvidas. O custo do aparelho judicial não me parece diretamente proporcional aos interesses em jogo e não joga, neste aspecto, um papel distributivo.

Por outro lado, o custo dos direitos sociais varia conforme a necessidade de cada indivíduo. Nestes termos, o serviço de saúde (...) tem um custo que depende diretamente da espécie de interesse que se quer atender no caso concreto. Nem todos ficarão doentes e nem todos custarão mais ou menos à mesma coisa para serem tratados.

⁷² Tradução livre: Um Estado que não consegue organizar visitas rápidas a cadeias e prisões por médicos assalariados pagos por contribuintes, que não tenha condições de apresentar provas verossímeis no julgamento, não pode proteger eficazmente os encarcerados contra a tortura e espancamentos. Todos os direitos são caros pelo fato de que todos os direitos pressupõem um financiamento pelos contribuintes dos mecanismos de controle, do monitoramento e da implementação.

Por fim, necessário se faz adentrar ainda que brevemente nas críticas formuladas pela doutrina e que alguns casos foram adotadas pelos acórdãos analisados no que tange a análise das políticas públicas em matérias de direitos fundamentais sociais, devendo tais críticas serem lidas de forma sistemática diante de suas respectivas complementaridades.

a) Legitimidade democrática dos juízes:

Uma das críticas formuladas consiste na impossibilidade do juiz substituir o administrador público e/ou legislador, na medida em que esses foram eleitos por meio de sufrágio universal com a finalidade de estabelecer a pauta de prioridades estatais.

Logo, veda-se ao Poder Judiciário a possibilidade de interferência em tema reservado à deliberação política majoritária, faltando a este legitimidade democrática para intervir no campo das políticas públicas.

O argumento é o de que as políticas públicas são determinadas com base na Constituição e nas leis, e levadas a efeito pelo Poder Executivo, não seria possível ao Poder Judiciário, composto por juízes não eleitos pelo povo, sua intervenção na formulação e implementação de políticas públicas ante a violação do princípio democrático ao desconsiderar as escolhas feitas pelas maiorias.

Além do mais, tendo-se como pressuposto a legitimidade democrática do conteúdo das decisões políticas, a interferência do Poder Judiciário impondo coercitivamente políticas públicas não é compatível com o sistema representativo, previsto no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal.

Permitir, o controle judicial na formulação das políticas públicas pressupõe a substituição da vontade coletiva do povo pela vontade individual de um juiz, tema este também trazido à baila por Eduardo Appio (2010, p.136), o qual assevera:

O controle judicial da forma através da qual os governos eleitos irão distribuir bens socialmente fundamentais, como educação e saúde pública, ou ainda de que maneira o Estado irá intervir na economia privada remete a uma discussão sobre a própria democracia, pois juízes não-eleitos estariam limitando a vontade de representantes eleitos da população.

Admitir a intervenção do Poder Judiciário na implantação das políticas públicas é possibilitar a confecção de atos administrativos por ente estranho ao Poder Executivo, encontrando esta prática óbices tanto no artigo 84, II⁷³ da Constituição Federal, na hipótese de controle judicial sobre uma política pública federal de âmbito nacional, quanto no artigo 49, X⁷⁴, também da Lei Maior, na hipótese de qualquer controle sobre a Administração Direta e/ou indireta

Em breve síntese, portanto, a crítica formulada nesse tópico defende não caber ao Poder Judiciário a pretexto de corrigir atos ilegais, inconstitucionais ou omissões, acolher ou formular políticas públicas alternativas, papel do poder eleito e democrático e não do judiciário.

b) Reserva do Possível:

Outra crítica utilizada costumeiramente e presente em alguns dos acórdãos analisados refere-se a reserva do possível, aduzindo que como a eficácia dos direitos sociais depende de previsão orçamentária e recursos financeiros disponíveis (teoria da reserva do financeiramente possível), seria vedado ao Poder Judiciário interferir no processo de alocação de recursos públicos, por tratar-se de atividade discricionária do administrador, tanto no momento da elaboração das leis orçamentárias, cuja iniciativa no Brasil é privativa do Poder Executivo, quando da execução do orçamento.

⁷³Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

⁷⁴ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta

Desse modo, pela teoria da reserva do possível traduzida como insuficiência de recursos, ou teoria da reserva do financeiramente possível (*Vorbehalt des finanziell Möglichen*), o limite à intervenção do Poder Judiciário no controle das políticas públicas encontra-se na incapacidade do Estado, ante a ausência de recursos orçamentários, em concretizar um direito fundamental por meio de uma dada prestação positiva.

Assim, inexistindo previsão orçamentária específica, ou sendo insuficientes os recursos públicos, seria vedada a intervenção do Poder Judiciário na efetivação de direitos sociais.

Nessa seara, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (2007, p. 250-251.) assim se manifestam acerca da alocação de recursos e efetivação dos direitos a prestação material:

A escassez de recursos econômicos implica a necessidade de o Estado realizar opções de alocação de verbas, sopesadas todas as coordenadas do sistema econômico do país. Os direitos em comento têm que ver com a redistribuição de riquezas – matéria suscetível às influências do quadro político de cada instante. A exigência de satisfação desses direitos é mediada pela ponderação, a cargo do legislador, dos interesses envolvidos, observado o estágio de desenvolvimento da sociedade.

Na medida em que a Constituição não oferece comando indeclinável para as opções de alocação de recursos, essas decisões devem ficar a cargo de órgão político, legitimado pela representação popular, competente para fixar as linhas mestras da política financeira e social. Essa legitimação popular é tanto mais importante, uma vez que a realização dos direitos sociais implica, necessariamente, privilegiar um bem jurídico sobre outro, buscando-se concretizá-lo com prioridade sobre outros.

A efetivação desses direitos implica favorecer segmentos da população, por meio de decisões que cobram procedimento democrático para serem legitimamente formadas – tudo a apontar o Parlamento como a sede precípua dessas deliberações e, em segundo lugar, a Administração.

Antes de aprofundarmos a crítica, devemos reconstruir a criação da reserva do possível e esclarecer que a doutrina se divide quanto ao tema em duas linhas de

raciocínio: a que entende a reserva do possível como fática, e a que entende a reserva do possível como jurídica.

O surgimento da reserva do possível ocorreu na Alemanha, no julgamento do BVferGE33, 303, conhecido como *numerus clausus*, quando se decidiu acerca da constitucionalidade de restrições impostas pelas universidades de Hamburg e da Baviera, nos anos de 1969 e 1970, à admissão de calouros no curso de Medicina, em virtude dessas faculdades já estarem operando em sua capacidade máxima de alunos.

O Tribunal Constitucional Federal alemão afirmou que malgrado um *numerus clausus* absoluto não seja constitucionalmente aceitável, os direitos fundamentais sociais estão sob a reserva do possível, porque o indivíduo somente deve exigir da coletividade o razoável, devendo, de acordo com a tradução de Beatriz Henning (2005, p. 664):

tolerar aqueles limites à sua liberdade de ação que o legislador prescrever para o cuidado e fomento da vida social coletiva nos limites do geralmente exigível, contanto que permaneça protegida a individualidade da pessoa.⁷⁵

A reserva do possível fática é a análise do contingenciamento financeiro como condição de exigibilidade do direito.

Similar entendimento é oferecido por Ana Carolina Lopes Olsen (2008, p.188):

A reserva do possível diria respeito justamente à apreciação desta escassez como *condição de possibilidade* de reconhecimento do direito: se for possível deduzir a viabilidade prática do âmbito normativo do direito, então se pode falar em direito subjetivo exigível do Estado; se não for possível fazê-lo, a pretensão não estaria dentro

⁷⁵ Tradução realizada da obra de SCHWABE, Jürgen (Coord.). Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão. Organização e introdução de Leonardo Martins. Tradução de Beatriz Henning et al. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2005. p. 664.

do âmbito normativo, e por esta razão, não gozaria de proteção jurídica.

Já a reserva do possível jurídica diz respeito à existência de recursos financeiros, que apesar de existentes não estão previstos para a consecução daquela política pública.

Essa compreensão é compartilhada por Marcos Maselli Gouvêa (2004, p. 217), ao asseverar:

Muitas vezes, os recursos financeiros até existem, porém, não há previsão orçamentária que os destine à consecução daquele interesse, ou licitação que legitime a aquisição de determinado insumo: é o que se denomina reserva do possível jurídica.

Explanada a teoria da reserva do possível, a crítica comumente formulada reside na impossibilidade do Poder Judiciário invadir o processo político de definição dos gastos públicos, tendo em vista serem as leis e diretrizes orçamentárias, bem como os planos plurianuais, de iniciativa do Poder Executivo, cabendo a aprovação dessas ao Poder Legislativo.

Além do mais, impõe-se ao administrador público, em virtude do princípio da legalidade, a obrigação de observar as autorizações e limites previstos nas leis orçamentárias, sendo vedada a realização de despesas sem previsão orçamentária, sob pena de praticar crime de responsabilidade, nos termos do artigo 85, VI⁷⁶, da Constituição Federal, bem como do artigo 10⁷⁷ da Lei 1079/50.

⁷⁶ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

VI - a lei orçamentária;

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

(...)

2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento

(...)

4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

Dentro dessa crítica, um questionamento que poderia ser formulado é se na alocação de recursos discricionariamente pelo juiz, este poderia responder pelo crime de responsabilidade, desconsiderando-se por um momento tratar-se de crime próprio⁷⁸?

Conclui-se, pelo exposto nesse tópico crítico, que as decisões judiciais não poderiam substituir-se ao orçamento ou alterá-lo, por meio da criação de novas despesas que não foram regularmente estabelecidas pelos poderes ou autoridades competentes.

c) Microjustiça e macroestrutura:

A terceira crítica ao controle judicial das políticas públicas, pode ser definida como o problema da microjustiça em um ambiente de macroestrutura, segundo a qual não têm os juízes como apreciar, no julgamento das lides intersubjetivas, questões de natureza macroestrutural.

De acordo com esse argumento, o juiz não dispõe de elementos ou dados suficientes para avaliar, no julgamento de lides intersubjetivas, a ação estatal como um todo, tendo em vista estar vinculado as informações prestadas pelas partes no bojo do processo, informações que durante a evolução do processo poderão ser alteradas impactando nos efeitos das decisões tomadas.

Gustavo Amaral (2010, p. 114) compartilha similar entendimento:

Todo o modo de funcionar da judicatura, a iniciativa por provocação, o impulso oficial, a linearidade do procedimento e as regras de preclusão não constituem procedimentos apropriados para lidar com a dinâmica das decisões alocativas. Tais decisões são sempre mutáveis em função da evolução dos fatos, do conhecimento que deles se tenha e da percepção daí advinda.

⁷⁸ Em brevíssima síntese, crimes próprios são aqueles que exigem uma qualidade especial do agente, como por exemplo, ocupação de cargo público.

Nesse sentido, ainda que se desconsiderassem as críticas anteriores e se concluísse pela legitimidade do controle jurisdicional das políticas públicas, haveria um problema operacional na intervenção do Poder Judiciário nessa seara, qual seja, a ausência de instrumental técnico ou de informações suficientes para evitar a ocorrência de graves distorções no sistema de políticas públicas globalmente considerado.

Ana Paula Barcellos (2006, p. 34) sintetiza tal crítica ao asseverar:

O juiz não detém informações completas sobre as múltiplas necessidades que os recursos públicos devem acudir ou mesmo sobre os reflexos não antecipados que uma determinada decisão pode desencadear. Ele não tem tempo necessário para fazer uma investigação completa sobre o assunto, nem meios para tanto. Nem lhe cabe afinal levar a cabo um planejamento global da atuação dos Poderes Públicos.

A resolução no âmbito da microjustiça gera outras conseqüências como a possibilidade alertada por José Reinaldo de Lima Lopes (2002, p. 131), de se privilegiar cidadãos que tiveram a oportunidade e a sorte de uma decisão judicial favorável, em detrimento dos outros cidadãos que aguardam a muito mais tempo em filas de espera sem fim, o que gera dúvidas quando se analisa tal situação sob o prisma dos princípios da universalidade, impessoalidade, urgência e antiguidade.

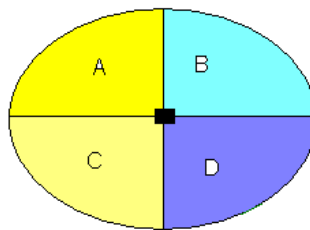
Ademais, a alocação de recurso pelo Poder Judiciário por meio de decisões de diversos juízes casos pode ocasionar um somatório de escolhas individuais racionais que produziram um resultado coletivo irracional, privilegiando alguns habitantes demandantes em detrimento de todo o restante contingente populacional.

Acerca dos demandantes no Poder Judiciário vale salientar o trabalho de Octavio Luiz Motta Ferraz⁷⁹, localizando tais pleitos nas áreas mais ricas do país, os quais focam

⁷⁹ Tal conclusão esta disponível em reportagem do jornal Folha de São Paulo de 24/07/2010, no sitio eletrônico <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/772062-acoes-por-remedios-caros-favorecem-ricos-diz-estudo.shtml>>, conteúdo acessado em 25/01/2011.

excessivamente tratamentos de alto custo e em regra não favorecem as pessoas com as piores condições socioeconômicas e as maiores necessidades em saúde

Em relação à somatória racional culminando em resultado irracional para fins didáticos montamos o seguinte exemplo:



Imaginemos que cada letra do desenho acima represente um município, e que o quadrado preto no centro ligando todos os municípios seja o projeto de um hospital a ser construído em uma obra conjunta de todos os municípios fronteiriços, ressaltando-se que até o momento não existem hospitais nesses municípios.

Se parcela populacional local de cada município ingressar no judiciário pleiteando leitos em hospitais, e os 04 (quatro) juízes, representando cada juiz uma comarca, interferirem alocando recursos dos orçamentos municipais para abertura de vagas em leitos particulares, é provável que nenhum município consiga contribuir com a construção do hospital que atenderia de forma universal e impessoal os 04 (quatro) municípios.

Logo, ainda que cada juiz decida no município sob sua jurisdição de forma racional ante o caso concreto, ele não possui as informações necessárias que possibilitem uma visualização do cenário macro, não tendo, portanto, ante uma clara assimetria informacional como decidir da forma mais eficiente.

A forma mais eficiente no caso exemplificado seria a construção do hospital, o qual atenderia a população dos 04(quatro) municípios, ao invés de se alocar o dinheiro

em hospitais particulares que atenderão os poucos que ingressarem no Poder Judiciário pleiteando vagas.

Conclui-se, que a ordem judicial de destinação de despesas à implementação de certos direitos sociais por decorrer de uma análise da microjustiça poderia inviabilizar ou retardar a concretização de outros projetos do Estado referentes aos mesmos direitos ou a direitos mais urgentes, os quais compõem a macroestrutura, sendo que a proteção do direito dos grupos que recorreram ao Poder Judiciário em detrimento daqueles que não recorreram implicaria em ofensa ao princípio da isonomia.

d) Ofensa ao princípio da separação dos poderes:

Por fim, cita-se a tradicional crítica acerca da ofensa ao princípio da separação dos poderes, também encontrada em alguns dos acórdãos estudados. Argumenta-se que a formulação das políticas públicas é da competência privativa do Poder Legislativo, bem como sua implementação é da atribuição do Poder Executivo, sendo vedado ao Poder Judiciário, por força do princípio da separação de poderes, invadir as esferas reservadas dos outros poderes.

De acordo com o paradigma liberal de Direito e de Estado, ao Poder Legislativo cabe criar a lei em abstrato, aprovando o orçamento dos investimentos públicos e fiscalizando a ação administrativa, enquanto ao Poder Executivo compete formular e implementar políticas públicas que atendam as normas e princípios jurídicos, o que ocorrerá por meio da edição de atos administrativos, responsáveis pela alocação do erário nas mais diversas frentes de atuação estatal.

Nessa esteira de pensamento ao Poder Judiciário compete tão somente solucionar as lides intersubjetivas, não se cogitando do alargamento da função jurisdicional.

Sob essa estante divisão de poderes, argumenta-se que admitir que os juízes determinem a concretização de políticas públicas ou interfiram nos planos de governo é possibilitar que extrapolem o limite de sua função estatal típica, que consiste na solução

de lides, invadindo seara de ingerência reservada ao legislador e ao executivo, e, por conseguinte, violando o princípio da separação dos poderes agasalhado no artigo 2º⁸⁰ da Constituição Federal.

Ademais, a discricionariedade do Administrador não poderia ser substituída pela do juiz, e se substituída levaria a ímpar situação de uma imunidade discricionária, tendo em vista que nenhum outro Poder teria competência para revisar as medidas discricionárias realizadas pelo juiz em substituição à discricionariedade do administrador.

Posto de forma breve o debate pelo qual perpassaram os acórdãos estudados, passamos a comparação dos resultados encontrados entre os objetos estudados.

⁸⁰ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

6. COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS ENTRE OS OBJETOS ESTUDADOS

Dos resultados obtidos por meio do estudo dos direitos sociais atinentes à seara educacional pode-se perceber um claro predomínio dos Mandados de Segurança sobre qualquer outro tipo de ação, sendo que no estudo do oferecimento de vagas em creches e pré-escolas o próprio Ministério Público impetrou tais mandados em nome dos absolutamente incapazes, ou seja, aqueles menores de 16 anos.

Por meio da metodologia adotada e explicada no intróito deste trabalho, observamos que os processos encontrados relativos ao direito ao acesso gratuito ao ensino superior público foram distribuídos entre dezembro de 2001 e julho de 2003, porém os processos referentes ao oferecimento de vagas em creches e pré-escolas estudados foram distribuídos entre novembro de 2006 e março de 2010.

Essa constatação permite comparar a duração processual dos instrumentos processuais utilizados em dois momentos distintos, observando, logicamente, a diferença entre os objetos sob litígio.

6.1. Duração do processo em 1.^a instância

No que tange à duração processual em 1.^a instância, percebe-se que não houve variação significativa do tempo de duração dos Mandados de Segurança referentes a creches que tramitaram pelo interior quando comparados aos Mandados de Segurança referentes ao ensino superior público que tramitaram pelo interior, *in casu*, Montes Claros, conforme se pode observar no quadro abaixo:

Quadro 13 – Duração média dos Mandados de Segurança em 1.^a instância, em dias

Duração média dos Mandados de Segurança Belo Horizonte (Universidade)	Duração média dos Mandados de Segurança Montes Claros (Universidade)	Duração média dos Mandados de Segurança (Creche)
106,48	122,09	118,18

Fonte: Elaboração própria.

Tais dados refletem que pelo menos em 1.^a instância no interior não houve redução significativa da duração processual entre os anos de 2001 a 2003 e 2006 a 2010, e que as prerrogativas processuais previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, como prioridade de julgamento sobre todos os outros tipos de processos, não causam grandes distorções no tempo de duração do processo em 1.^a instância.⁸¹

Quadro 14 – Duração média da Ação Civil Pública em 1.^a instância, em dias

Duração média da Ação Civil Pública Belo Horizonte (Universidade)	Duração média da Ação Civil Pública Montes Claros (Universidade)	Duração média da Ação Civil Pública (Creche)
505	260	429

Fonte: Elaboração própria.

No que concerne às Ações Cíveis Públicas, a Ação Civil Pública cujo objeto é o oferecimento de vagas em creches teve uma duração muito superior à Ação Civil Pública cujo objeto é a gratuidade do acesso ao ensino superior público e que tramitou

⁸¹ Cf. Lei 8.069/1990: Art. 152. Aos procedimentos regulados nesta Lei aplicam-se subsidiariamente as normas gerais previstas na legislação processual pertinente. Parágrafo único. É assegurada, sob pena de responsabilidade, prioridade absoluta na tramitação dos processos e procedimentos previstos nesta Lei, assim como na execução dos atos e diligências judiciais a eles referentes.

pela Comarca de Montes Claros. Contudo, ainda que o processo tenha durado mais tempo quando comparado a outro do interior, sua duração foi bem inferior à Ação Civil Pública que tramitou na Comarca de Belo Horizonte.

6.2. Duração das liminares

Percebe-se uma maior demora na concessão das liminares nos Mandados de Segurança cujo objeto é o oferecimento de vagas em creches do que nos Mandados de Segurança cujo objeto é o acesso ao ensino superior público gratuito, conforme quadro abaixo:

Quadro 15 – Duração média dos Mandados de Segurança até a concessão da liminar em 1.^a instância, em dias

Duração média do processo até a concessão da liminar em Mandado de Segurança Belo Horizonte (Universidade)	Duração média do processo até a concessão da liminar em Mandado de Segurança Montes Claros (Universidade)	Duração média do processo até a concessão da liminar em Mandado de Segurança (Creche)
9,87	02	17,28

Fonte: Elaboração própria.

Não há como saber por meio das pesquisas realizadas se esse maior tempo para concessão deriva da matéria analisada ou da demanda jurisdicional.

A comparação da duração das liminares nas Ações Cíveis Públicas não foi possível em virtude da ausência de informação.

6.3. Efeitos das liminares sobre a duração do processo

Quadro 16 – Duração média dos Mandados de Segurança em 1.^a instância com liminar concedida e negada, em dias

	Duração Média dos Processos com Liminares Concedidas	Duração Média dos Processos com Liminares Negadas
Belo Horizonte (Universidade)	108,93	122,15
Montes Claros (Universidade)	112,8	157,5
Creches	104,6	148

Fonte: Elaboração própria.

Os dados apontam que os Mandados de Segurança que tiveram suas liminares concedidas, independentemente do objeto sob litígio, foram julgados de forma mais célere em 1.^a instância do que os Mandados de Segurança que tiveram suas liminares negadas.

A diferença de duração entre Mandados de Segurança que tiveram liminares concedidas e negadas no interior, independentemente do objeto sob análise, é de aproximadamente 44 dias.

Como dito anteriormente, não há razão para a ocorrência de julgamento mais célere dos Mandados de Segurança que tiveram liminares concedidas, tendo essa celeridade sido percebida em ambas as pesquisas, tanto no interior quanto na capital.

6.4. Duração do processo em 2.^a instância

O resultado da comparação da duração processual em 2.^a instância foi surpreendente, com uma redução de aproximadamente 92 dias ou de quase 40% do tempo de duração dos processos entre os Mandados de Segurança analisados.

A média dos Mandados de Segurança envolvendo universidades públicas foi de 240,66 dias, enquanto a média dos Mandados de Segurança compreendendo creches foi de 148,67 dias.

Não se sabe se tal redução ocorreu por influência das orientações do Conselho Nacional de Justiça ou pela observância da prioridade de julgamento que as matérias relacionadas aos menores possuem.⁸²

No tocante a duração processual da Ação Civil Pública em 2.^a instância, conforme houve um pequeno aumento na duração do tempo do processo, pois a média das Ações Cíveis Públicas referentes às Universidades foi de 129 dias, enquanto a média de referido instrumento processual relativo às creches foi de 149 dias.

6.5. Duração Total do Processo

As pesquisas demonstraram que os Mandados de Segurança acerca da cobrança de “taxa” de matrícula pela universidade pública tiveram duração total média de 456,44 dias, enquanto os Mandados de Segurança referentes às creches apresentaram duração total média de 364,7 dias.

Logo, identificou-se uma redução de 92 dias na duração total do processo de Mandado de Segurança, devendo-se tal redução, principalmente, à 2.^a instância, conforme observado anteriormente. Cabe analisar ainda se tais durações são

⁸² Cf. Lei 8.069/1990: Art. 198. Nos procedimentos afetos à Justiça da Infância e da Juventude fica adotado o sistema recursal do Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e suas alterações posteriores, com as seguintes adaptações:

[...]

III – os recursos terão preferência de julgamento e dispensarão revisor;

[...]

Art. 199-D. **O relator deverá colocar o processo em mesa para julgamento no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado da sua conclusão.**

compatíveis com a razoável duração do processo, o que será feito em capítulo próprio, quando será verificado o tempo do processo segundo o ordenamento jurídico brasileiro.

No que se refere à duração total das Ações Cíveis Públicas, pode-se perceber uma pequena redução da duração do tempo da Ação Cível Pública concernente ao oferecimento de vaga em creches que tramitou em 1.^a instância pelo interior quando comparada a Ação Cível Pública que tramitou na Comarca de Montes Claros, e que visava à gratuidade do acesso ao ensino superior público.

Essa redução temporal se deve a uma diminuição do tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em 2.^a instância da Ação Cível Pública.

Quadro 17 – Duração total Ação Cível Pública, em dias

1. ^a instância em Belo Horizonte e 2. ^a instância no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Universidade)	1. ^a instância em Montes Claros e em 2. ^a instância no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Universidade)	1. ^a instância em Rio Novo e em 2. ^a instância no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Creche)
801	705	684

Fonte: Elaboração própria.

6.6. Etapas mortas

Como mencionado anteriormente, não pudemos identificar os momentos de interposição de recursos, sejam voluntários ou necessários, motivo pelo qual classificamos como “etapa morta” o período que se inicia com a sentença até o recebimento em 2.^a instância.

É evidente que dentro de tal período recursos são interpostos e que há prazos para realização de uma série de atos, contudo, mesmo que somados todos os prazos atinentes aos recursos interpostos, bem como os prazos para realização dos atos

ordinários, este prazo seria muito inferior, como de fato é, ao encontrado por meio da análise empírica.

De todo modo, pode-se perceber um menor tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em 2.^a instância dos Mandados de Segurança referentes ao oferecimento de vagas em creches e pré-escolas quando comparado aos Mandados de Segurança que tramitaram no interior atinentes à gratuidade do acesso ao ensino superior público.

Mesmo com esse menor tempo encontrado, os Mandados de Segurança relativos à gratuidade do acesso ao ensino superior público que tramitaram na capital ainda apresentam duração processual nessa etapa muito inferior quando comparados aos demais Mandados de Segurança, como se percebe pelo quadro abaixo:

Quadro 18 – Média do tempo decorrido entre sentença e recebimento nos Mandados de Segurança, em dias

1. ^a instância em Belo Horizonte (Universidade)	1. ^a instância em Montes Claros (Universidade)	1. ^a instância no interior de Minas Gerais (Creche)
75,16	242,7	104,24

Fonte: Elaboração própria.

No que toca ao tempo decorrido entre a sentença e o recebimento em 2.^a instância da Ação Civil Pública referente ao oferecimento de vaga em creche, pode-se perceber uma menor duração dessa etapa quando comparada com as demais Ações Cíveis Públicas estudadas.

Quadro 19 – Tempo decorrido entre sentença e recebimento na Ação Civil Pública, em dias

Advinda da Comarca de Belo Horizonte (Universidade)	Advinda da Comarca de Montes Claros (Universidade)	Advinda da Comarca de Rio Novo (Creche)
178	310	108

Fonte: Elaboração própria.

Pode-se perceber uma clara diminuição da duração dessa “etapa morta” no que se refere aos Mandados de Segurança, e um claro aumento, quando comparadas as Ações Cíveis Públicas.

No tocante ao tempo decorrido entre o recebimento e a distribuição em 2.^a instância nos Mandados de Segurança, tem-se que a média dos Mandados de Segurança relacionados às universidades públicas foi de 19,09 dias, enquanto a média dos Mandados de Segurança concernentes às creches foi de 9,55 dias.

Por seu turno, o tempo decorrido entre o recebimento e a distribuição em 2.^a instância nas Ações Cíveis Públicas foi em média de 4,5 dias nos casos referentes às universidades públicas e de 14 dias no caso relativo à creche.

Apresentadas as comparações entre os objetos estudados, mister confrontar os prazos extraídos dos processos analisados com os prazos legais, explicando o porquê da diferença de duração do tempo do processo de acordo com o instrumento processual utilizado.

7. TEMPO DO PROCESSO SEGUNDO O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Os processos cujo objeto são direitos sociais, mais especificamente o direito à educação, são propostos por meio de três ações principais, quais sejam Mandados de Segurança que tramitam pelo rito sumário especial, Ações Cíveis Públicas que podem tramitar tanto pelo rito ordinário quanto pelo sumário e Ações Populares que tramitam pelo rito ordinário.

O estudo da legislação processual civil e de leis especiais como a antiga lei do Mandado de Segurança (Lei n.º 1.533/1951), vigente até o advento da Lei n.º 12.016/2009, apontam para a existência de um tempo processual dissociado do tempo real do processo. Essa dissociação decorre tanto da elevada demanda jurisdicional como da influência exercida pelos cartórios no sistema judicial.

Como salienta o estudo do Ministério da Justiça denominado “Análise da gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais” (MJ, 2007):⁸³

Os cartórios, embora responsáveis pelo processamento das ações judiciais, são poucos os dispositivos legais na Lei 5.869/73 (Código de Processo Civil) referentes aos servidores de cartórios judiciais. E **as regras desse diploma relativas à sequência de atos ou aos prazos dos procedimentos judiciais cíveis ignoram a existência e o tempo necessário para as rotinas internas dos cartórios.**

A cada ato processual previsto em lei, o cartório realiza inúmeros outros atos preparatórios, para cuja prática o legislador fixou genericamente o prazo de 48 horas (CPC, art. 190) – prazo esse que o cartório sequer tenta cumprir, dada a absoluta impossibilidade. Consequentemente, **há uma discrepância entre o tempo do processo que a lei processual (e o legislador reformista) considera existir e o tempo real do processo** (grifos nossos).

Os gráficos⁸⁴ abaixo demonstram comparativamente os tempos dos processos judiciais de acordo com o Código de Processo Civil e os tempos dos processos verificados nos cartórios, objeto de estudo do trabalho realizado pelo MJ (2007).⁸⁵

⁸³ Ministério da Justiça/Secretaria de reforma do Judiciário – Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos, 2007.

Gráfico 1

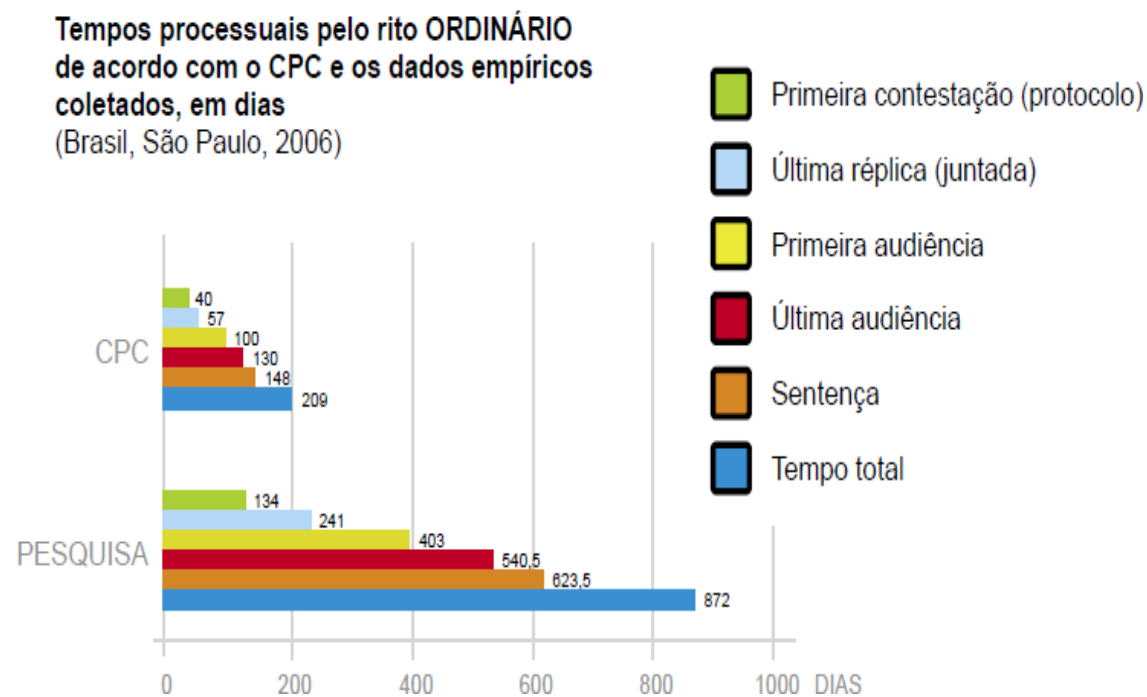
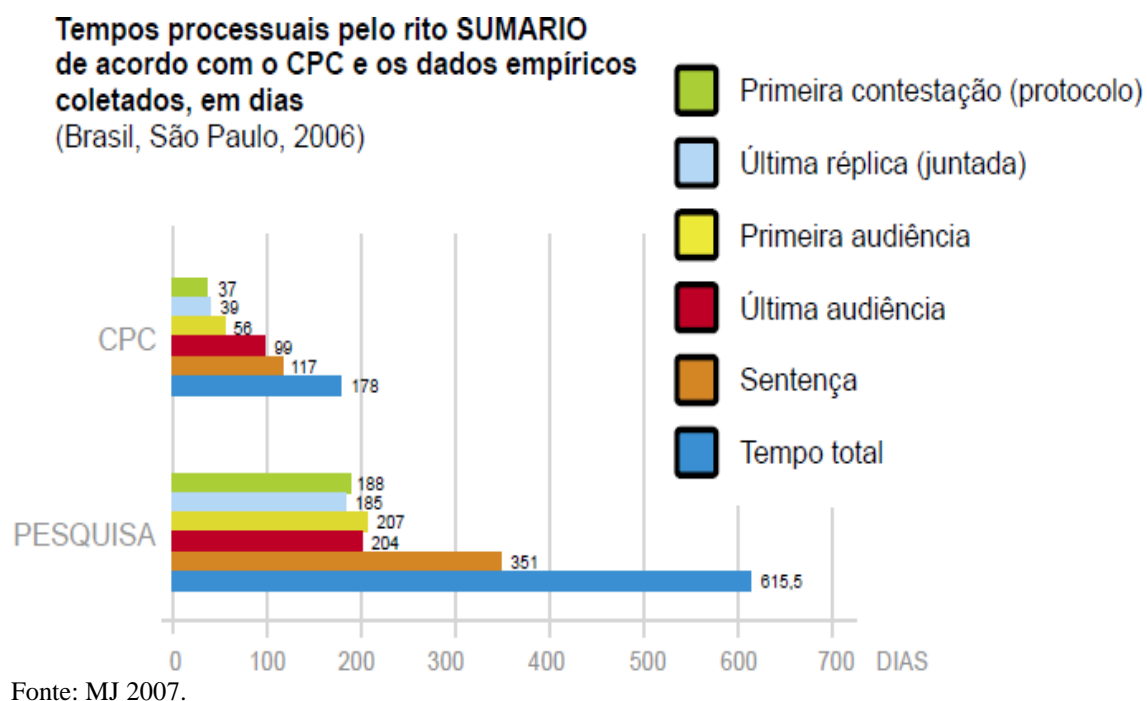


Gráfico 2



⁸⁴ Ministério da Justiça/Secretaria de reforma do Judiciário – Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos, 2007.

Podemos extrair dos gráficos acima expostos que, de acordo com o Código de Processo Civil, em 1.^a instância, ou seja, da distribuição até a remessa dos autos ao Tribunal de Justiça, um processo de rito ordinário deve durar 209 dias, enquanto um processo de rito sumário deve durar 178 dias.

No mundo fático, porém, com base nos estudos do MJ 2007, os processos de rito ordinário e sumário duraram, em média, 872 dias e 615,5, respectivamente, até a remessa ao Tribunal de Justiça.

Essa diferença entre o tempo do processo sob a ótica do ordenamento jurídico e o tempo do processo fático foi corroborada pelas pesquisas realizadas neste trabalho.

No que concerne ao Mandado de Segurança, de acordo com as já revogadas Leis n.º 1.533/1951 (Lei do Mandado de Segurança) e n.º 4.348/1964 (lei que estabelece normas processuais relativas ao mandado de segurança), vigentes até agosto de 2009, o tempo de duração processual do mandado de segurança da distribuição até a sentença deve ser de 46 dias até 2004,⁸⁶ e de 38 dias, entre 2004 e agosto de 2009.

⁸⁶ Lei n.º 1.533/1951: Art. 17. “O prazo para conclusão não poderá exceder de vinte e quatro horas, a contar da distribuição.”

Uma vez tendo sido a lide distribuída e remetida para a análise do magistrado este terá até 10 dias para conceder ou não a liminar, caso fosse pleiteada. O magistrado, concedendo a liminar, até 2004 requisitaria a notificação das autoridades administrativas.

Art. 3.º “As autoridades administrativas, no prazo de (48) quarenta e oito horas da notificação da medida liminar, remeterão ao Ministério ou ao órgão a que se acham subordinadas e ao Procurador-Geral da República ou a quem tiver a representação judicial da União, do Estado, do Município ou entidade apontada como coatora, cópia autenticada do mandado notificatório, assim como indicações e elementos outros assim como indicações e elementos outros necessários às providências a serem tomadas para a eventual suspensão da medida e defesa do ato apontado como ilegal ou abusivo de poder.”

Essa notificação equivale à citação, sendo os atos processuais idênticos a citação, logo, a notificação deveria ocorrer em até 10 (dez) dias, conforme o § 2.º⁸⁶ do artigo 219 do Código de Processo Civil.

Em 2004, com a reforma do artigo 3º da lei 4.348/64 pela lei 10.910/2004, sendo concedida ou negada a liminar pelo magistrado, a autoridade coatora seria notificada no prazo de 48 horas da decisão, conforme se pode visualizar abaixo:

Art. 3.º Os representantes judiciais da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou de suas respectivas autarquias e fundações serão intimados pessoalmente pelo juiz, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, das decisões judiciais em que suas autoridades administrativas figurem como coatoras, com a entrega de cópias dos documentos nelas mencionados, para eventual suspensão da decisão e defesa do ato apontado como ilegal ou abusivo de poder. (Redação dada pela Lei n.º 10.910, de 2004.)

A autoridade coatora, uma vez notificada, teria o prazo de 15 dias para prestar informações, conforme artigo 7.º da Lei n.º 1.533/1951: Art. 7.º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: I – que se notifique o coator do conteúdo da petição entregando-lhe a segunda via apresentada pelo requerente com as cópias dos documentos a fim de que no prazo de quinze dias preste as informações que achar necessárias.

Art. 10. Findo o prazo a que se refere o item I do art. 7.º e ouvido o representante do Ministério Público dentro em cinco dias, os autos serão conclusos ao juiz, independente de solicitação da parte, para a

Interessante notar que o próprio legislador, com receio de uma morosidade excessiva no trâmite processual do mandado de segurança após eventual concessão de medida liminar, previu no artigo 1.º, *b*, da Lei n.º 1.533/1951 que:

A medida liminar somente terá eficácia pelo prazo de (90) noventa dias a contar da data da respectiva concessão, prorrogável por (30) trinta dias quando provadamente o acúmulo de processos pendentes de julgamento justificar a prorrogação.

Ressalta-se que os processos de Mandado de Segurança possuíam, e ainda possuem, prioridade sobre todos os outros atos processuais, salvo *habeas corpus* conforme determinação do artigo 17 da Lei n.º 1.533/1951 e do artigo 20 da nova Lei do Mandado de Segurança n.º 12.016/2009, que respectivamente dispõem:

Art. 17. Os processos de mandado de segurança terão prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo *habeas corpus*. Na instância superior deverão ser levados a julgamento na primeira sessão que se seguir a data em que, feita a distribuição, forem conclusos ao relator.

Art. 20. Os processos de mandado de segurança e os respectivos recursos terão prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo *habeas corpus*.

Ademais, conforme determina a parte final do supracitado artigo 17 da Lei n.º 1.533/1951, os recursos e/ou reexames necessários referentes aos Mandados de Segurança devem respectivamente ser levados a julgamento na primeira sessão após a data em que, feita a distribuição, forem conclusos ao relator.

O artigo 17 da Lei n.º 1.533/1951 foi revogado com o advento da Lei n.º 12.016/2009, contudo esta estabeleceu no artigo 20, §§ 1.º e 2.º,⁸⁷ que os Mandados de Segurança deveriam em instância superior ser levados a julgamento na primeira sessão que se seguir à data em que forem conclusos ao relator. Estabeleceu ainda que o prazo para a conclusão é de cinco dias.

decisão, a qual deverá ser proferida em cinco dias, tenham sido ou não prestadas as informações pela autoridade coatora.

⁸⁷ § 1.º Na instância superior, deverão ser levados a julgamento na primeira sessão que se seguir à data em que forem conclusos ao relator.

§ 2.º O prazo para a conclusão dos autos não poderá exceder de 5 (cinco) dias.

De acordo com essa lei, a duração do processo de Mandado de Segurança com pedido de liminar, em 1.^a instância da distribuição até a sentença, deve ser de até 71 dias.⁸⁸

Para fins didáticos montou-se o seguinte fluxograma referente às Leis n.º 12.016/2009 e n.º 1.533/1951, respectivamente:

⁸⁸ A Lei n.º 12.016/2009 não estipula um prazo máximo para envio dos autos após a distribuição para a conclusão (análise do juiz), todavia pode-se aplicar subsidiariamente o artigo 190 do Código de Processo Civil, o qual prevê o envio dos autos a conclusão em 24 horas. Caso o mandado de segurança contenha pedido de liminar, aplica-se subsidiariamente o artigo 189, II, do Código de Processo Civil, que estabelece um prazo de 10 dias para as decisões.

Lei n.º 12.016/2009: Art. 7.º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: I – que se notifique o coator do conteúdo da petição inicial, enviando-lhe a segunda via apresentada com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, preste as informações

Lei n.º 12.016/2009: Art. 7.º, § 4.º Deferida a medida liminar, o processo terá prioridade para julgamento.

Lei n.º 12.016/2009: Art. 9.º As autoridades administrativas, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas da notificação da medida liminar, remeterão ao Ministério ou órgão a que se acham subordinadas e ao Advogado-Geral da União ou a quem tiver a representação judicial da União, do Estado, do Município ou da entidade apontada como coatora cópia autenticada do mandado notificatório, assim como indicações e elementos outros necessários às providências a serem tomadas para a eventual suspensão da medida e defesa do ato apontado como ilegal ou abusivo de poder.

Como visto anteriormente, essa notificação equivale à citação, sendo os atos processuais idênticos a citação, logo a notificação deverá ocorrer em até 10 dias, conforme o § 2.º do artigo 219 do Código de Processo Civil.

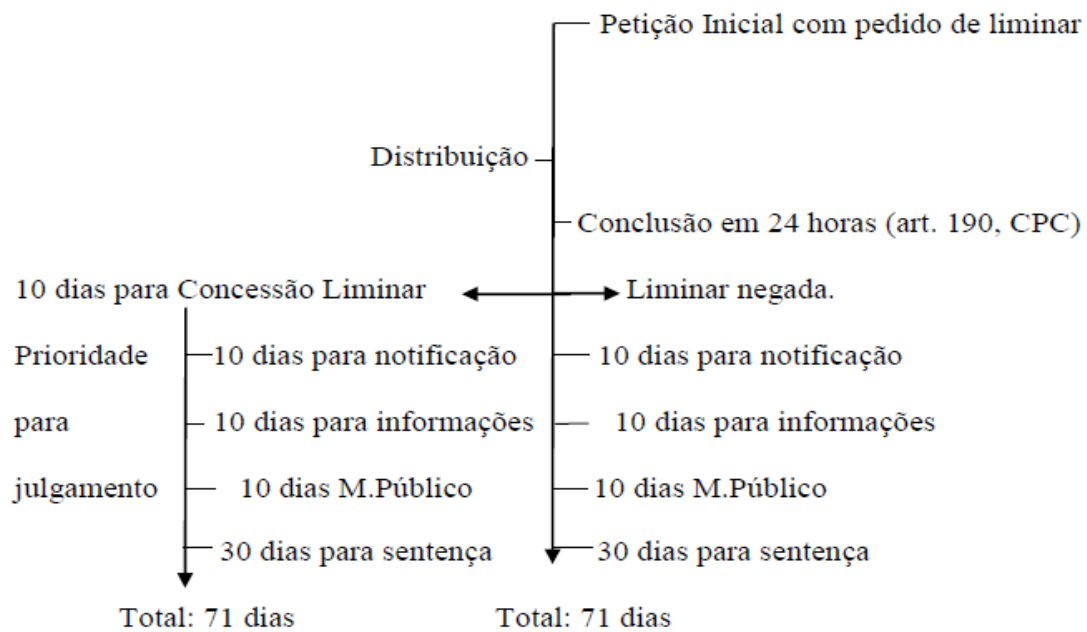
Tendo passado o prazo para apresentação das informações pela autoridade coatora, o representante do Ministério Público será ouvido no prazo improrrogável de 10 dias, sendo então os autos encaminhados à conclusão para proferimento de sentença.

Lei n.º 12.016/2009: Art. 12. Findo o prazo a que se refere o inciso I do *caput* do art. 7.º desta Lei, o juiz ouvirá o representante do Ministério Público, que opinará, dentro do prazo improrrogável de 10 (dez) dias.

Lei n.º 12.016/2009: Parágrafo único do art. 12: Com ou sem o parecer do Ministério Público, os autos serão conclusos ao juiz, para a decisão, a qual deverá ser necessariamente proferida em 30 (trinta) dias.

FIGURA 03 (FLUXO DO PROCESSO) - Lei 12.016/09

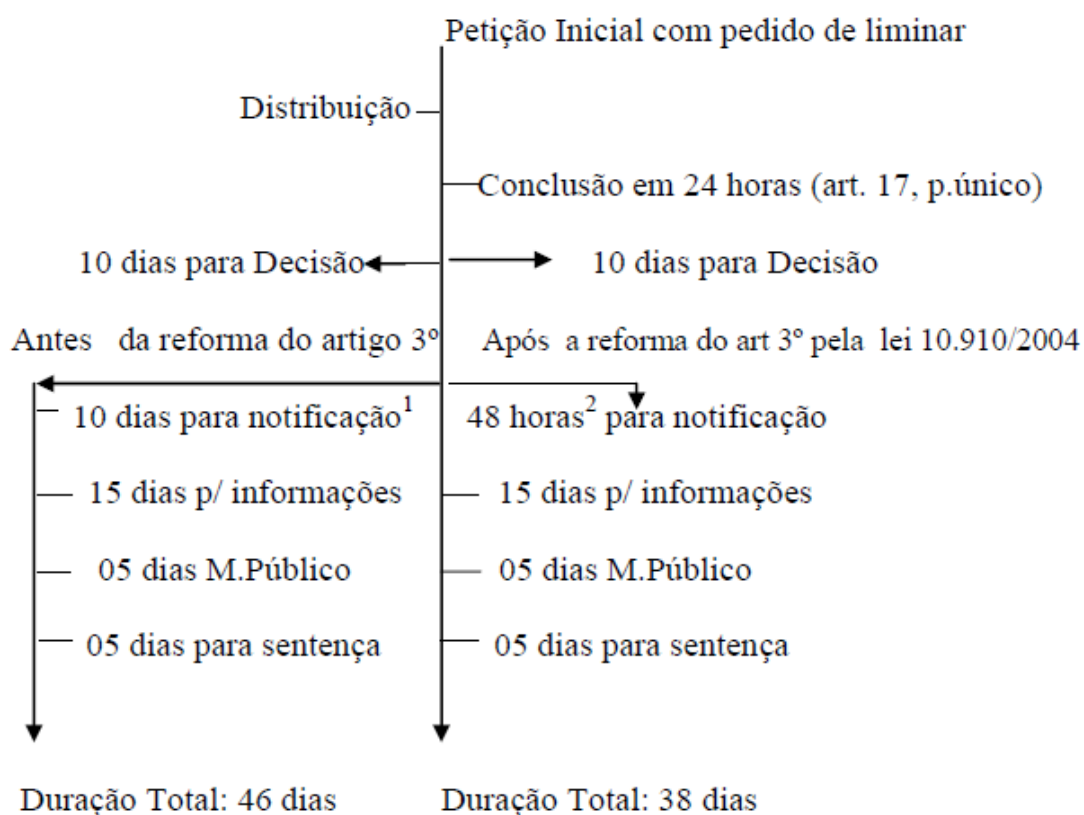
MANDADO DE SEGURANÇA



Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 04 (FLUXO DO PROCESSO) - Lei 1.533/51

MANDADO DE SEGURANÇA



Fonte: Elaboração própria.

Evidentemente que tais fluxogramas servem apenas como parâmetro básico do mandado de segurança, tendo em vista que não contabilizam o tempo despendido com a realização de atos ordinatórios, tais como envio da decisão que concedeu ou negou a liminar para publicação, o envio dos autos ao Ministério Público, o tempo de espera aguardando a juntada das informações prestadas etc.

Tais fluxogramas tampouco demonstram a possibilidade de recursos, como o agravo, tendo em vista que nos casos analisados não se interpôs nenhum recurso, exceto o de apelação.

O objetivo é meramente ilustrativo demonstrando a duração do processo de Mandado de Segurança de acordo com os marcos processuais (distribuição, decisão interlocutória, notificação para prestar informações, prazo para o *parquet* se manifestar, prazo para a sentença etc.).

Ademais, tais fluxogramas devem ser observados sob a ótica tempo razoável e tempo necessário, discussão esta já apresentada neste trabalho.

De todo modo, percebemos em diversos Mandados de Segurança uma duração em 1.^a instância de no máximo 85 dias, tendo 15 Mandados de Segurança durado menos que 70 dias, apesar da média geral de duração processual dos Mandados de Segurança ter sido superior a 100 dias.

Isso demonstra que os prazos legais podem servir como parâmetro ainda que básico diante da omissão legal acerca de diversas rotinas cartoriais para os Mandados de Segurança.

No tocante à Ação Civil Pública que pode tramitar tanto pelo rito ordinário quanto pelo sumário, e a Ação Popular com trâmite pelo rito ordinário,⁸⁹ a verificação empírica feita neste trabalho e os estudos do Ministério da Justiça em 2007 demonstram uma total distorção entre o tempo legal (aquele previsto no ordenamento jurídico) e o tempo fático (a duração efetiva do processo) no tocante ao rito ordinário e sumário.

A diferença clara entre o tempo de duração do processo de acordo com o instrumental utilizado (Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança) refere-se principalmente à instrução probatória, ou seja, à produção de prova.

Como se sabe, no Mandado de Segurança admite-se apenas a prova pré-constituída, não havendo, portanto, a fase de instrução probatória no seu trâmite.

Nesse sentido, leciona Hely Lopes Meirelles:

Por se exigir situações e fatos comprovados de plano é que não há instrução probatória no mandado de segurança. As provas tendentes a demonstrar a liquidez e certeza do direito podem ser de todas as modalidades admitidas em lei, desde que acompanhem a inicial, salvo no caso de documento em poder do impetrado (art. 6.º, parágrafo único) ou superveniente às informações. Admite-se, também, a qualquer tempo, o oferecimento de parecer jurídico pelas partes, o que não se confunde com documento. O que se exige é

⁸⁹ Apesar da tramitação pelo rito ordinário, a ação popular apresenta alguns prazos próprios, por exemplo, o prazo de contestação, que para a ação popular é de 20 dias, prorrogáveis por mais 20, a requerimento do interessado, desde que atendidos os requisitos para tal prorrogação, que não mudam significativamente o tempo de duração do processual.

prova pré-constituída das situações e fatos que embasam o direito invocado pelo impetrante.⁹⁰

Ante a inexistência de instrução probatória, faz-se necessária a presença do direito líquido e certo do impetrante. Por tal direito se entende aquele que deflui de fatos incontroversos e, como tais, somente são havidos aqueles que se demonstram previamente e sem sombra de dúvidas, por meio de prova documental.

Dando guarida a tal afirmativa, encontra-se o conceito de direito líquido e certo formulado por Hely Lopes Meirelles:

Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há que vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante.⁹¹

Portanto, para o conhecimento do Mandado de Segurança, é essencial a existência de prova pré-constituída dos indicativos fáticos embaixadores do direito invocado. Não havendo, a consequência é a denegação da ordem impetrada, e não a realização de instrução probatória, uma vez que a prova, em Mandado de Segurança, deve ser apresentada já com a inicial.

Tal situação não ocorre nos casos de Ação Civil Pública e Ação Popular, que demandam vasta produção de provas sob o crivo do contraditório e ampla defesa. A importância da instrução probatória a ser realizada no juízo, apesar da possibilidade de se realizar fora dele, é tamanha que, caso a Ação Civil Pública seja julgada improcedente com base na ausência ou insuficiência de provas, não se fará sobre a sentença proferida coisa julgada.

Já na Ação Popular, apesar de a sentença de improcedência impedir a propositura de nova ação, pode o próprio magistrado de ofício dar iniciativa à probatória própria, a fim de tutelar o interesse metaindividual em jogo.

⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 16. ed. São Paulo:RT, 1995. p. 29.

⁹¹ Idem, *ibidem*, p. 12.

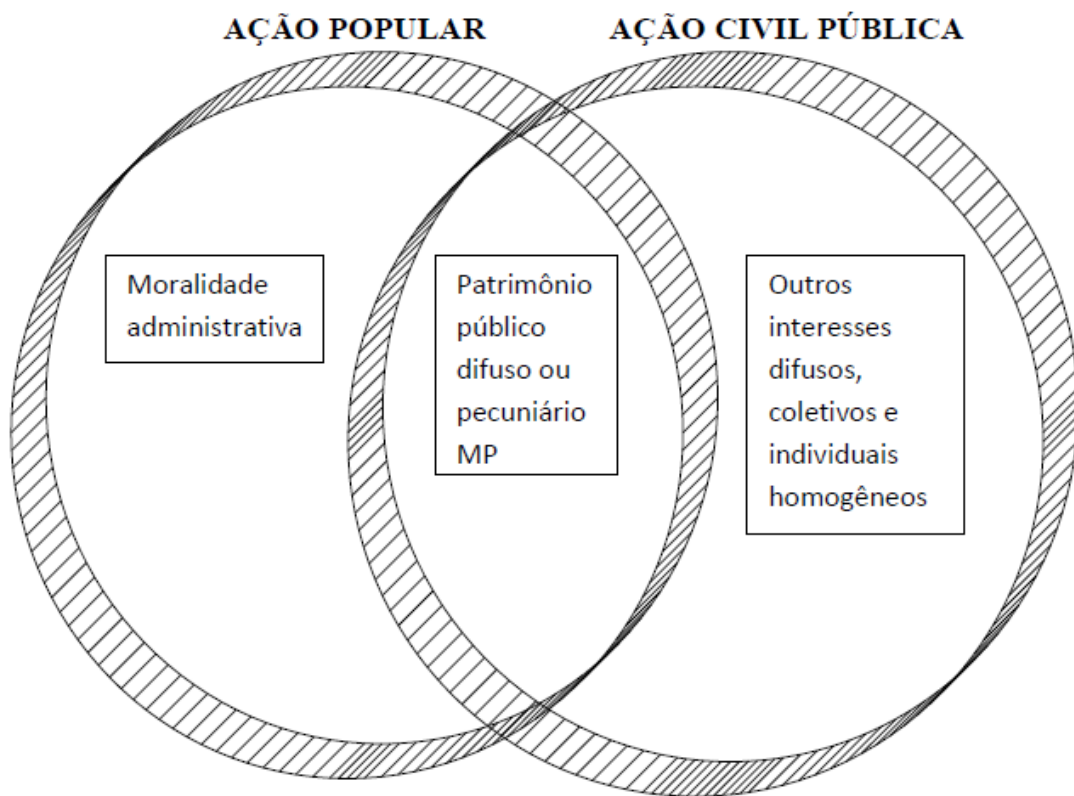
A relevância da instrução probatória a ser realizada tanto na Ação Civil Pública quanto na Ação Popular depende diretamente do objeto mediato que se pretende com esses instrumentos processuais, assim como a ausência de instrução probatória no Mandado de Segurança individual estar relacionada ao seu objeto.

O objeto do Mandado de Segurança individual pode ser tanto uma ameaça concreta ao direito líquido e certo do impetrante quanto à repressão de um ato comissivo ou omissivo, de teor ilegal ou abusivo. Nesse último caso, o objeto do Mandado de Segurança será colocar fim ao ato comissivo ou omissivo, obtendo-se uma determinação judicial para que a autoridade pratique o ato faltante ou deixe de praticá-lo.

A Ação Popular e a Ação Civil Pública têm pontos congruentes, mas não equivalentes em seus objetos mediatos: a Ação Popular tutela a moralidade administrativa e o patrimônio público em todos os seus aspectos, enquanto a Ação Civil Pública tutela o patrimônio público em todos os seus aspectos quando o autor da demanda for o Ministério Público, e somente o patrimônio público quando forem autores os demais legitimados. Ademais, a Ação Civil Pública pode ter como objeto qualquer interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo, mas não tutela diretamente a moralidade administrativa (tutelada diretamente pela Ação Popular).

Segundo Susana Henriques da Costa,⁹² o objeto mediado da Ação Civil Pública e da Ação Popular, bem como seus respectivos pontos de intersecção, poderiam ser assim representados:

⁹² COSTA, Susana Henriques. *O Poder Judiciário e a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa no Estado Democrático de Direito*. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.



Fonte: COSTA, Susana Henriques da. *O Poder Judiciário e a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa no Estado Democrático de Direito*. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Estabelecida a comparação entre o tempo do processo segundo o ordenamento jurídico e o tempo fático do processo, chega-se à fase conclusiva do trabalho.

8. CONCLUSÃO

São raros os estudos que mensuram empiricamente o tempo do processo em 1.^a e 2.^a instâncias acerca de determinado tema, desconhecendo-se a existência de outros trabalhos que tenham estudado o direito a educação sob o prisma aqui exposto, constituindo este trabalho sob essa ótica uma inovação necessária, ainda que tardia.

A discussão acerca da reforma processual e/ou institucional visando celeridade processual não pode ocorrer desprovida de dados, sob pena de arriscar a real efetividade das mudanças a serem implementadas, fato este que corrobora ainda mais a importância e a necessidade de pesquisas judiciais empíricas.

Ressaltamos que a pesquisa utilizou o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, e, apesar de todo o País compartilhar a mesma legislação e aparatos institucionais, cada Estado da Federação e, particularmente, cada Tribunal de Justiça apresentam peculiaridades próprias, motivo pelo qual pugna-se para que cada Estado e/ou Tribunal fomente a pesquisa empírica, a fim de que ao menos institucionalmente se atinja a máxima efetividade de eventuais mudanças.

A identificação das “etapas mortas” escolhidas por este trabalho indica um caminho a ser seguido para se obter maior celeridade processual, caminho este que não necessita de reforma processual, apenas reorganização administrativa, quiçá funcional.

A percepção de que a concessão das liminares afeta positivamente a duração do tempo do processo em 1.^a instância foi uma interessante descoberta, tendo a Lei n.º 12.016/2009 positivado essa descoberta ao atribuir prioridade de julgamento aos Mandados de Segurança com liminar concedida, conforme o § 4.º do artigo 7.º da referida lei. Essa prioridade, conforme se observa neste trabalho, já ocorria na prática, pelo menos no Poder Judiciário de Minas Gerais.

No tocante aos litigantes, o trabalho indica a existência de litigantes eventuais coordenados, ou seja, pessoas que raramente utilizam o Poder Judiciário e que, ante determinada ação estatal, o provocam de forma coordenada, *in casu*, ingressando com os Mandados de Segurança no mesmo dia.

Sob esse aspecto é interessante notar a reação do Poder Judiciário a essa ação coordenada, tendo apenas um magistrado percebido essa ação, tendo concedido as liminares e sentenciados os processos na mesma data, organizando e dando dinâmica ao trabalho forense, tendo em vista que a causa de pedir, pedido e autoridade coatora eram os mesmos.

Esse dado aponta para a importância da existência de uma identificação dos ingressantes no Poder Judiciário, identificação esta que pode racionalizar a dinâmica forense, tendo em vista a similaridade das causas que podem estar sob apreciação de um mesmo magistrado.

Ainda quanto às partes do processo, pode-se identificar um conflito no reconhecimento de legitimidade do Ministério Público para ingressar com Mandados de Segurança, tendo diversos juízes optado por extinguir o processo sem resolução de mérito por considerar incompetente o Ministério Público para pleitear em nome alheio vaga em creche e pré-escolas.

Essa atuação demonstra um conflito entre Ministério Público, Defensoria Pública e Magistratura em Minas Gerais, no qual quem sai prejudicado é o terceiro que teve seus direitos violados.

O trabalho também comprovou que em Minas Gerais, em regra, os processos que tramitam pelo interior são menos céleres do que aqueles que tramitam pela capital, e que causas de pedir e pedidos diferentes na mesma classe de processos têm em média a mesma duração, ainda que a lei conceda maior prioridade para determinada matéria sob análise judicial, *in casu*, oferta de vagas em creches e pré-escolas.

No tocante à duração do processo em 1.^a instância, observamos que os processos encontrados relativos ao direito ao acesso gratuito ao ensino superior público foram distribuídos entre dezembro de 2001 e julho de 2003, porém os processos referentes ao oferecimento de vagas em creches e pré-escolas estudados foram distribuídos entre novembro de 2006 e março de 2010.

Essa constatação permitiu comparar a duração processual dos instrumentos processuais utilizados em dois momentos distintos, observando, logicamente, a diferença entre os objetos sob litígio e a eventual influência que o Conselho Nacional de

Justiça e a reforma perpetrada pela Emenda Constitucional n.º 45/2004 poderiam ter sobre a duração processual.

Em 1.^a instância, a média de duração temporal processual dos Mandados de Segurança que tramitaram no interior sofreu uma mínima diminuição, tendo-se observado uma significativa redução na média de duração temporal processual em 2.^a instância, de aproximadamente 40%.

Como mencionado neste trabalho, não há como saber se essa redução deriva da prioridade conferida pelo ordenamento jurídico às crianças e adolescentes, ou se a redução do tempo de duração do processo advém das atividades do Conselho Nacional de Justiça e da Emenda Constitucional n.º 45/2004. De todo modo, em 1.^a instância, as prerrogativas legais da matéria ou a atuação do CNJ ou a Emenda Constitucional n.º 45/2004, não foram suficientes para reduzir significativamente o tempo processual.

No tocante à duração total do processo, pode-se perceber que os Mandados de Segurança referentes às creches e pré-escolas demoraram quase um ano para serem definitivamente julgados, enquanto os Mandados de Segurança concernentes ao acesso ao ensino superior gratuito levaram cerca de 15 meses.

Tais números, *a priori*, podem parecer céleres, mas ressaltamos que estamos diante do instrumento mais rápido previsto pela legislação brasileira, à exceção do *habeas corpus*.

É certo que tal duração temporal pode não ter causado o perecimento do direito, mas, com certeza, diminuiu a fruição destes, que poderiam ter sido solucionados de uma forma mais célere.

Pode-se argumentar que eventual concessão de liminar mitigaria os prejuízos advindos, mas há de ressaltar que não foram todos os casos que obtiveram as liminares, e que a concessão de liminar é exceção, e não regra, no sistema processual brasileiro. Ademais, foi explicitada norma que impunha um prazo temporal de efetividade da liminar, e superado este prazo, esta perderia a eficácia, sem mencionar que o recebimento no efeito suspensivo do recurso também mitigaria os efeitos da liminar/sentença concessiva.

Quanto ao mérito dos casos estudados, ambos apresentam um ponto em comum, qual seja a (im)possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas.

No caso do oferecimento de vagas em creches e pré-escolas, essa discussão foi supedâneo para a concessão ou denegação do pleito, sendo os demais argumentos subsidiários.

Não se discutiu a existência do direito ao acesso ao ensino infantil, tendo este sido considerado existente pelos acórdãos, mas, sim, como implementá-lo e até que ponto o Poder Judiciário pode imiscuir-se nessa implementação.

No caso da cobrança de “taxa” de matrícula, a discussão, apesar de existente, foi subsidiária, tendo os acórdãos preferido seguir caminho menos turbulento.

As universidades estaduais públicas arguíram que a cobrança de “taxa” de matrícula era de fundamental importância, pois esta não era cobrada a título de contraprestação pelo ensino público de nível superior, e sim para tornar efetivo o dispositivo constitucional (art. 206, I), que impõe à sociedade o compromisso de garantir igualdade de acesso e permanência a todos, também, ao ensino superior.

Por meio da cobrança de “taxa” de matrícula, as instituições tinham condições de garantir a permanência de alunos carentes, com o pagamento de despesas com bolsa, transporte, alimentação, moradia etc.

Logo, era a “taxa” de matrícula, na visão das universidades estaduais públicas, que permitia a consecução de política pública atinente à manutenção de estudantes carentes no seu quadro discente.

O contraponto a esse argumento foi o de que essa cobrança, em verdade, impossibilitava o acesso ao ensino superior de forma gratuita, inviabilizando assim a redução das desigualdades sociais por meio de política pública ante a infringência à norma de natureza constitucional.

Conforme observado, o conceito de políticas públicas é variável, existindo inúmeras críticas acerca da ingerência do Estado, especificamente, do Poder Judiciário em tais políticas.

Contudo, a questão que se põe é se estamos diante da discricionariedade do Estado (como a maior parte dos acórdãos entendeu), e, se estivermos, se essa discricionariedade pode ser revista pelo Poder Judiciário, ou se em verdade, apesar da suposta discricionariedade envolvida, estamos em face de atos vinculados, não cabendo,

por conseguinte, discutir (im)possibilidade de intervenção do Poder Judiciário nessa seara.

Em última análise, o que se questiona é se estamos perante uma discussão de políticas públicas, ou se, de fato, agasalham-se sob o tema políticas públicas assuntos que não guardam pertinência com esse tema.

Em nossa visão, não acreditamos que há falar em discricionariedade do Estado, nos temas estudados, pois a lei não lhe possibilita agir nestes casos, de acordo com a oportunidade ou conveniência, eis que a educação (seja infantil ou superior gratuita) se qualifica como direito fundamental.

Nesse sentido, a própria Constituição impõe o dever de fornecer educação a todos, indistintamente, sendo este dever vinculado a uma norma pétrea.

A determinação judicial desse dever pelo Estado não encerra suposta ingerência do Judiciário na esfera da administração. Deveras, não há discricionariedade do administrador diante dos direitos consagrados constitucionalmente. Nesse campo, a atividade é vinculada sem admissão de qualquer exegese que vise afastar a garantia pétrea.

De qualquer modo, independentemente da posição acima exarada, há de lançar-se nova luz sobre o debate discricionariedade, política pública e Poder Judiciário, pois, sob o manto deste debate, podem ocorrer discussões sobre comportamentos estatais que em verdade não correspondem a ato discricionário ou a execução de política pública, sendo a intervenção judicial mera manifestação, e não usurpação de competência exclusiva.

Por fim, torcemos para que este trabalho sirva para fomentar a discussão referente à importância da gestão do Poder Judiciário, e como este Poder responde a uma sociedade cada vez mais ativa e demandante de resultados ao mesmo tempo em que reflete seu próprio papel em uma estrutura estatal ímpar.

Que os resultados encontrados neste trabalho sirvam para reflexão e indiquem caminhos para uma necessária construção de uma eficiente gestão judicial.

9. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. alemã. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo. *Condução planejada dos processos judiciais*. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. 7.^a reimpressão. Curitiba: Juruá, 2010.

ARIDA, Pérsio; BACHA, Edmar; LARA-RESENDE, André. Credit, Interest and Jurisdictional Uncertainty: Conjectures on the Case of Brazil. In: GIAVAZZI; GOLDFAJN; HERRERA (Org.). *Inflation Targeting, Debt, and the Brazilian Experience: 1999 to 2003*. Cambridge: MIT Press, 2005.

ARRUDA, Samuel Miranda. *O direito fundamental à razoável duração do processo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

BACHOF, Otto. Estado de Direito e poder político. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Coimbra: Coimbra Editora, v. 56, 1996.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *Revista de Direito do Estado*, n. 3, jul.-set. 2006.

———. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, n. 240, p. 83-103, 2005.

BARROSO, Luiz Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. (O Triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado* (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, mar.-abr.-maio 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 1.º mar. 2011.

BLACK, Henry Campbell. *Handbook of American Constitutional Law*. 2. ed. St. Paul: West Publishing, 1897.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. *Controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: Apontamentos para uma nova abordagem. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 23, nov. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782004000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 mar. 2011.

CASTRO, Amílcar de. Comentários ao Código de Processo Civil: arts. 566-747. São Paulo: RT, 1974. v. 8.

CASTRO, Marcos Faro. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, jun. 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GRAU, Eros Roberto et al. (Coord.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <www.cnj.jus.br>.

CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos.

CONVENÇÃO Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

COSTA, Susana Henriques. *O Poder Judiciário e a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa no Estado Democrático de Direito*. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Tempo e processo*. São Paulo: RT, 1998.

DAKOLIAS, Maria. O setor judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para a reforma. Disponível em: <<http://www.anamatra.org.br/downloads/documento318.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2010.

DIAS, Jean Carlos. Políticas públicas e questão ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, ano 8, n. 31, p. 117-135, jul.-set. 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: RT, 2005.

GALLANTER, Marc. Why the haves come out ahead – speculations on the limits of legal change. *Law & Society Review*, n. 9, p. 95-160, 1974.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião de promessas*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GARCIA, José Antonio Tomé. *Protección procesal de los derechos humanos ante los tribunales ordinarios*. Madrid: Montecorvo, 1987.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUERRA, Sérgio Guerra (Org.). *Transformações do Estado e do direito: novos rumos para o Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

GUERREIRO, Mário Augusto Figueiredo de Lacerda. Critérios para a densificação do conceito de prazo razoável no processo civil. *Revista de Direito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro*, n. 70, 2007.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: Norton, 1999.

IBAÑEZ, P. A. Democracia com juízes. *Revista do Ministério Público*, Lisboa, ano 24, n. 94, p. 31-47.

KIRSCH, César do Vale. A necessária participação da Advocacia-Geral da União no processo de políticas públicas. *Revista Virtual da AGU*, n. 26, mar. 2004. Disponível em:

<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=91894&ordenacao=1&id_site=1115>. Acesso em: 25 jan. 2011.

LAGE, Livia Regina Savernini Bissoli. *Direitos fundamentais sociais e controle judicial*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Estado do Espírito Santo, Vitória. Disponível em: <<http://www.ccje.ufes.br/direito/posstrictosensumestrado/Links/dissertacaolivialage.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2011.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002.

———. Em torno da “reserva do possível”. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de et al. *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

LUHMANN, Niklas. *A legitimação pelo procedimento*. Brasília: Ed. UnB, 1980.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 16. ed. São Paulo:RT, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SECRETARIA DA REFORMA DO JUDICIÁRIO. *Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais – Estudo de casos*, 2007.

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2008.

OST, François. *O tempo do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – Funcep, 1986.

PINHEIRO, Armando Castelar. Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto? *Texto para Discussão*, n. 1125, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 06 nov.2010.

RAMOS, Carlos Henrique. *O processo civil e o princípio da duração razoável do processo*. Curitiba: Juruá, 2008.

SANTOS, Marília Lourido. *Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas*. Porto Alegre: Fabris, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SCHWABE, Jürgen (Coord.). *Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão*. Organização e introdução de Leonardo Martins. Tradução de Beatriz Henning et al. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2005.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <www.stj.jus.br>.

SWEET, Alec Stone. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 2000.

TATE, C. N. *Why the Expansion of Judicial Power? In The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University, 1995.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>.

WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. São Paulo: RT, 1987.