

# PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5.512, de 2019, do Senador Wellington Fagundes, que *institui a Residência Jurídica como modalidade de ensino de pós-graduação lato sensu.*

Relator: Senador **STYVENSON VALENTIM**

## I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 5.512, de 2019, de autoria do Senador Wellington Fagundes, que visa a instituir a Residência Jurídica como modalidade de ensino de pós-graduação *lato sensu*.

Para tanto, a proposição estabelece, em seu art. 1º, que a Residência Jurídica em tela: a) será constituída de atividades teóricas e práticas orientadas por magistrados; b) terá duração de dois anos; c) será oferecida por Tribunais de Justiça e instituições de ensino, públicas ou privadas, conforme requisitos estabelecidos em regulamento, que disporá também sobre a qualificação a ser exigida dos orientadores.

Os arts. 2º e 3º do projeto dispõem sobre condições e limitações para o ingresso na Residência Jurídica. Como condição, será exigida formação em Direito e aprovação em processo seletivo. Como restrição, o projeto veda candidatos integrantes de sociedade de advogados; participantes de programa semelhante em outro órgão público; ou detentores de relação parental, até o terceiro grau, inclusive, com orientador.

Os arts. 4º, 5º e 6º do PL disciplinam a relação entre residentes e ofertante, dispendo, ainda, sobre os direitos, as garantias e obrigações dos primeiros. Nesse sentido, o art. 4º explicita que a Residência Jurídica não cria vínculo empregatício de qualquer natureza. ‘ Na forma do art. 5º, o residente fará jus a benefícios que incluem bolsa em valor definido pelo

respectivo Tribunal; seguro contra acidentes de trabalho; licença maternidade de 120 dias ou licença paternidade de cinco dias, conforme o caso; além de trinta dias de recesso a cada doze meses trabalhados. A teor do art. 6º, o aluno residente será avaliado e cumprirá jornada semanal mínima de trinta horas de atividades práticas, sujeitando-se a redução proporcional do valor da bolsa, em caso de ausência injustificada.

No art. 7º, o PL estabelece que as despesas decorrentes da implementação da Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Por fim, no art. 8º, o projeto determina a data em que for publicada a lei dele decorrente como o termo inicial da norma.

Ao justificar a iniciativa, o autor argumenta, essencialmente, que a escassez de oportunidades de aprendizado conducente à prática profissional de excelência pode estar por trás do baixo índice de aprovação em certames seletivos para a Magistratura, que, a seu turno, ocasiona déficit permanente da ordem de 20% das funções dessa atividade. Nesse sentido, a instituição da Residência Jurídica, em boa hora, supriria essa lacuna existente no mercado de cursos preparatórios para o cargo de Juiz.

Distribuída à análise terminativa e exclusiva da CE, a proposição não recebeu emendas.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre à CE opinar sobre proposições que versem sobre matérias de natureza educacional, a exemplo das que enfocam a formação de recursos humanos, objeto do Projeto de Lei nº 5.512, de 2019. Com efeito, resta observada, na presente análise, a competência regimentalmente atribuída a este colegiado.

Por tratar-se de decisão em caráter exclusivo, prevista no art. 90 do Risf, o exame a que ora se procede deve-se estender também aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto.

No que tange especificamente ao mérito, reputamos louvável a preocupação do insigne autor com o não preenchimento das vagas oferecidas nos processos seletivos de acesso à magistratura. A consequência desse fenômeno é a permanência, na Magistratura, de quadros insuficientes às

necessidades da sociedade. Somada a outras dificuldades de ordem processual que os dirigentes e autoridades do Poder Judiciário vêm se esforçando por combater, esse déficit de juízes pode redundar, não raro, em queda de tempestividade, qualidade e produtividade na prestação jurisdicional.

Ademais, ainda que por via transversa, a medida favorece a qualificação dos advogados em geral. Sob essa perspectiva, o projeto vai ao encontro de preceito constitucional atinente ao reconhecimento do advogado como profissional da relação jurídica indispensável à administração da justiça, inserido no art. 133 da Carta de 1988.

Note-se, a propósito, que, em conformidade com a visão do constituinte, o legislador ordinário, ao dispor sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, por meio da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, reconheceu, no exercício do ministério privado da advocacia, a prestação de serviço público e o exercício de função social, assim como o múnus público de seus atos no processo judicial (art. 2º, §§ 1º e 2º).

Daí a importância da qualificação da advocacia e das carreiras inerentes à atividade pela via do aprimoramento profissional. É evidente que, ao transcender esse enfoque do ponto de vista do advogado, o projeto abrange uma formação que, ao cabo, pode-se reverter em benefício de toda a sociedade. Afinal, seja como constituinte de um advogado mais bem preparado, seja como jurisdicionado, o cidadão que busca no Judiciário alguma forma de amparo, de fazer valer o direito, amplia sua sensação de segurança e assistência.

Nesse contexto, a proposição é oportuna mormente pela reflexão que suscita relativamente à qualificação da profissão da advocacia no País, extensiva à própria formação acadêmica em Direito. Decerto, essa discussão não pode deixar de considerar as competências que hoje estão postas para os advogados em face dos limites do ensino que as instituições de ensino em que se formam têm oferecido e priorizado.

Assim, quando assumimos que essa formação, de maneira geral, é permeada de inconsistências, somos levados a concordar com o autor no sentido de que uma sólida complementação de estudos, como a que se vislumbra no PL sob exame, tenderia a reduzir as deficiências da graduação. Nesses termos, no mérito, o projeto se mostraria relevante.

Entretanto, consideramos que o projeto encerra equívoco em alguns pontos, inclusive de mérito.

Em primeiro lugar, apesar de ser a educação, nos termos da mesma Carta de 1988, um dever do Estado, nem sempre realizado de forma direta, não vemos no Poder Judiciário a instância a ser responsabilizada, ou mesmo mobilizada, nos moldes do projeto, com a finalidade de suprir ou assegurar esse mister de enriquecimento da graduação.

De todo o teor do projeto, não há como escamotear o fato de ser esse o intento da iniciativa. A remissão a uma corresponsabilização de oferta da Residência Jurídica, com instituições de educação superior, não encontra respaldo em outros dispositivos da proposição, corroborando essa constatação a carga horária de atividades práticas de seis horas diárias, a serem realizadas sob tutoria ou supervisão de magistrado.

Conquanto a proposição faça a remissão a regulamento no tocante ao disciplinamento de alguns aspectos da Residência Jurídica, a conclusão a que se chega quanto à participação das instituições de ensino na modalidade poderia ficar restrita à legitimação da certificação de estudos. No entanto, do ponto de vista da legislação da pós-graduação, essa preocupação parece irrelevante, uma vez que os órgãos do Poder Judiciário não estão alijados da possibilidade de credenciar-se, junto ao Ministério da Educação, como ofertantes de cursos desse nível de ensino.

Particularmente, a atribuição de responsabilidade de tamanha envergadura ao Poder Judiciário, a essa altura do processo de formação do profissional da advocacia, ainda que um aspirante à magistratura, configura, a nosso sentir, uma transferência de responsabilidade que não contribui para a resolução do problema da deficiência na formação de base, na mesma linha de experiências assemelhadas de intervenção posterior.

Observe-se, a esse respeito, o filtro do Exame de Ordem, aplicado pelo Conselho Federal da OAB, como critério para admissão de novos profissionais à advocacia. Na linha da argumentação apresentada na justificativa do projeto sob análise, o Exame de Ordem tem conseguido criar a façanha de um mercado preparatório para as suas provas, todavia, não tem tido força para induzir a melhoria dos programas de graduação em Direito em funcionamento no País.

Não bastasse isso, pesa ainda contra a iniciativa, do ponto de vista prático, pelo menos dois tipos de interferência em relação à atuação dos

órgãos do Poder Judiciário a que se dirige. Um primeiro problema é encontrar, num Judiciário atabalhado e sobrecarregado, magistrados que se disponham a assumir uma carga adicional de trabalho, atinente à orientação de que cuida o projeto, em detrimento de seus afazeres normais.

Caso superada essa questão do engajamento de magistrados com o propósito da Residência, decorreria, a nosso ver, uma segunda atinente à qualidade da suposta contribuição dos residentes com a produtividade dos magistrados orientadores. Essa contribuição, que poderia ocorrer após alguma experiência do residente, implicaria atuação na atividade-fim do magistrado, o que nos parece inconcebível, diante do aumento dos riscos na prestação jurisdicional.

No que toca ao exame de constitucionalidade, temos sérias dúvidas quanto à possibilidade de o Parlamento imputar à Magistratura alguma atribuição na formação de pessoal que ainda não foi nem sequer recrutado. Aliás, a criação desse tipo de atribuição não seria razoável nem mesmo em relação aos quadros permanentes, máxime dos arts. 93, 96 e 99 da Constituição Federal, que conferem aos órgãos do Poder Judiciário a competência privativa para dispor sobre auto-organização e funcionamento.

No tocante à criação de obrigação para magistrados, como pretende o projeto, ressalte-se, nos termos do citado art. 93 da CF 88, apenas ao Supremo Tribunal é conferida a iniciativa de dispor sobre o Estatuto da Magistratura.

Lembre-se, a propósito, que o projeto não cuida apenas de criar a Residência Jurídica, mas de instituí-la, de forma orgânica, no âmbito dos Tribunais de Justiça. Com efeito, caso a Residência fosse omissa no que tange à criação de obrigação para membros da magistratura e tivesse de ser criada por lei, de qualquer modo a iniciativa legítima, por mandamento constitucional, seria do Poder Judiciário.

Observe-se, à guisa de ilustração, no que tange à preparação de quadros internos, que parte expressiva dessas Cortes conta com escolas de formação de quadros internos, conhecidas como Escolas Judiciais. Essas escolas, frise-se, apenas eventualmente submetidas ao crivo do Legislativo, têm funcionado, como centros de irradiação de experiências inovadoras e atuado com zelo na atualização e no aperfeiçoamento dos membros do Poder Judiciário e serventuários dos serviços de apoio.

Por essas razões, ao que nos consta, o projeto incide em vício de constitucionalidade formal, ao desconsiderar a competência privativa dos órgãos do Poder Judiciário para iniciar o processo legislativo em matéria afeita à sua organização e funcionamento.

Adicionalmente, o projeto afronta o princípio federativo, uma vez que, sendo a Residência Jurídica dirigida aos Tribunais de Justiça, eventual tratamento legislativo da demanda deveria se dar nos respectivos parlamentos.

Por fim, no tocante à adequação orçamentária, não é demais lembrar que a efetividade da medida proposta impede a criação de despesa. Esse gasto precisaria não apenas ser estimado, mas também avaliado quanto à sua conformidade com a legislação orçamentária e, especialmente, com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em suma, na melhor das hipóteses, conquanto justificável do ponto de vista social, a proposição cria obrigações ou atribuições aos órgãos do Poder Judiciário e aos membros da Magistratura, sendo incompatível com o princípio da separação dos Poderes. Nesse sentido, o projeto incide em vício de iniciativa insanável.

Por essa razão, não vemos como possa esta Comissão aprovar o projeto. Todavia, pontuada a importância do assunto e considerando o disposto no art. 224, inciso I, combinado com o art. 227-A, inciso II, do Risf, sugerimos a conversão do Projeto de Lei nº 5.512, de 2019, em Indicação, de sorte a viabilizar o envio do projeto ao Poder Judiciário, para que ali seja avaliado quanto à sua oportunidade e conveniência.

Em face dessa faculdade regimental, o parecer aprovado pelo colegiado é considerado justificação da referida indicação, consoante previsão do art. 133, § 2º, inciso V, alínea “e”, do citado Regimento Interno.

### **III – VOTO**

Em vista do exposto, o voto é pela **conversão** do Projeto de Lei nº 5.512, de 2019, em **Indicação**, nos termos a seguir:

## INDICAÇÃO Nº

Sugere ao Sr. Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal a análise de oportunidade e conveniência de adoção, no âmbito do Poder Judiciário, de medida atinente à instituição de Residência Jurídica, nos termos de minuta anexada.

Com fulcro no art. 224, inciso I, combinado com o art. 227-A, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, com redação dada pela Resolução nº 14, de 23 de setembro de 2019, SUGERIMOS ao Senhor Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal que determine a avaliação de oportunidade e conveniência de se instituir, no âmbito do Poder Judiciário, modalidade de ensino de pós-graduação *lato sensu*, em formato de Residência Jurídica, voltada à preparação de bacharéis em Direito para os concursos seletivos de acesso à Magistratura, nos moldes da minuta da proposição legislativa anexada.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator